청계천을지로 재개발 재생인가, 축출인가

현행 재개발 제도의 문제 및 도시재생 정책의 모순 진단 긴급토론회

일시 | 2019년 1월 31일 오후 3시

장소 | 서울청소년수련관 3층 늘솔길

주최 | 청계천을지로보존연대, 한국도시연구소

문의 | 조준희 녹색당 서울시당 정책팀장
02-392-0307 / seoul@kgreens.org

목 차

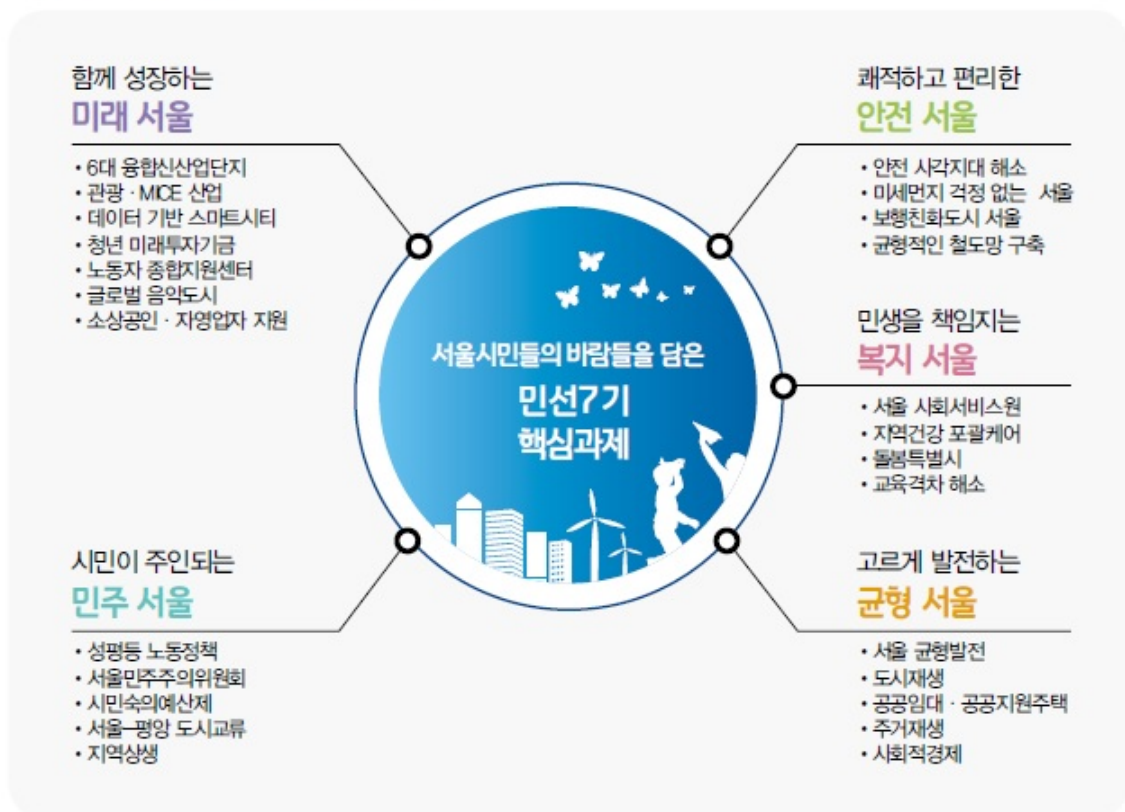
발제1

서울시의 도시재생 정책과 청계천: Zoom out 하면 보이는 장면들

이태영 | 녹색당 서울시당 정책위원

1. 혁신과 협치의 서울시, 큰 그림이 보이지 않는다.

[그림 1. 서울시 시정기조 및 시정목표에 따른 핵심 추진과제 (서울시정 4개년(2019~2022) 계획)]

시정기조

- 서울시민들의 바람들을 담은 민선7기 핵심과제를 내용으로 하는 4개년(2019~2022) 시정계획이 발표되었다. ‘미래’, ‘민주’, ‘안전’, ‘복지’, ‘균형’을 키워드로 하는 이번 계획은 시민사회 출신 선출직 단체장이라는 현 시장의 정체성을 십분 드러내는 듯이 보이지만, **정책 간 우선순위가 보이지 않으며 관통하는 관점이 드러나지 않는다는 점**에서 지금까지 박원순 시정이 노출했던 치명적인 약점이 전혀 보완되지 않았다는 것 역시 잘 보여준다.

- “태양의 도시 서울”, “유니온시티 서울”, “인권도시 서울”, “마이스산업 1위도시 서울”, “기후환경 선도도시 서울”, “민주주의 서울”. 박원순 서울시정이 시작되고 선언된 우리 도시의 지향들이다. 좋은 말들로 가득하고, 미래지향적이라고 여겨지는 열쇳말들을 나열했다. 이러한 지향들의 선언은 시민사회 각 부문의 성과로 해석되기도 한다. 그런데, 각각의 선언들을 관통하는 비전의 열쇳말이 무엇인지 도통 보이지 않는다. 태양의 도시와 마이스산업 1위 도시가 어떻게 연결되는지 알기 힘들고, 기후환경 선도도시 전략과 민주주의 서울 전략이 어떻게 연결될지도 모르겠다. 심지어, 박원순 서울시정의 지하개발에 대한 의지는 지금 서울시의 정책과 전략을 구상하는 그룹이 대체 기후환경선도도시를 어떻게 생각하고 있는지 질문을 갖게 한다. 자동차를 지하로 보내면, 기후변화를 선도하는 도시가 되는 것인가? 교통체증에 대한 민원을 해결하면 민주주의 서울이 되는 것인가?

2. 관광-지역명소화 정책이 만들어낸 박물관 도시

- ‘좋은 정책’들로 나열 된 그간의 서울시정이 마주한 한계들에 대해 생각해보자. 안타깝게도 박원순 서울시정의 정책들은 우선순위가 잘 보이지 않는다. 하지만 우선순위가 잘 보이지 않는다고 결과적으로 우선순위가 존재하지 않는 것은 아니다. 이해관계자의 존재와 해당 정책을 중심으로 경합하는 권력과 욕망의 성격에 따라, 정책의 성과가 드러나는 방식에 따라 그 정책의 속도가 결정된다. 문제는 저 ‘좋은 정책’들 사이에 충돌하는 사안들이 분명 존재하는데, 의도를 갖고 적극적으로 순위를 조정하지 않을 경우 해당 이해관계의 욕망이 강한 정책, 기성 정치의 경향에 더 가까운 정책, 단기적인 이해관계에 의해 더 자극되는 정책의 속도가 그렇지 않은 정책을 압도한다.

- 한강 재자연화 정책과 한강 관광명소화 정책 간 경합이 대표적이다. 박원순 서울시장은 보궐선거를 통해 서울시장에 당선 된 2011년부터 한강 재자연화를 약속한 바 있지만, 본인이 공약한 한강 재자연화 관련 정책을 압도하는 관광명소화 정책들이 한강을 변화시키는데 더 적극적으로 작동하고 있는 것이 사실이다. 서울의 명소를 브랜드로 만든 <잘생겼다 20>에 당당히 들어간 ‘한강함상공원’이 대표적이다. 그 뿐 아니다. 서울시는 지난 해 여름 여의도 한강통합선착장 예산을 추경으로 통과시키려고 하다가 전액 삭감된 적이 있다. 2019년 예산에는 ‘한강중심의 신도시재생 전략계획수립’ 용역이 잡혀있기도 하다.

[참고 1. 서울녹색당 서울시 예산안 분석 보도자료 중 발췌]

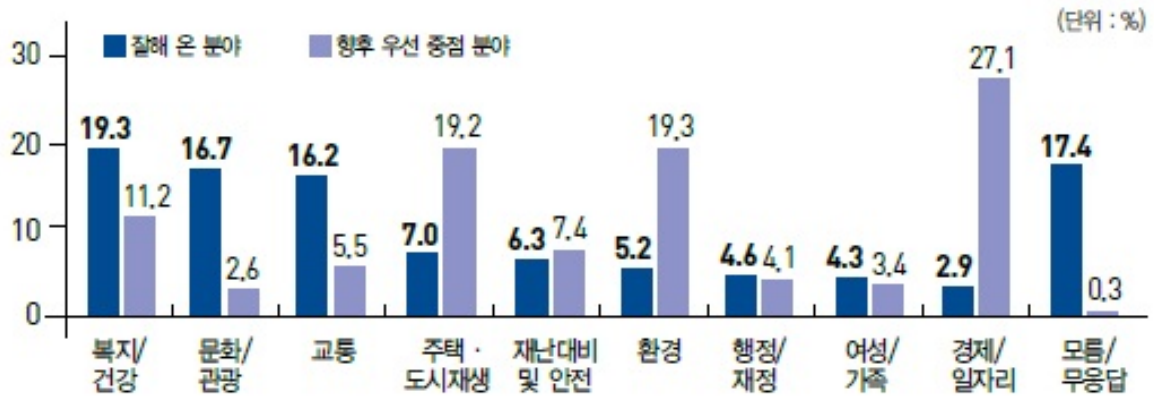
- 2019년도 예산안에서도 기본계획에 따른 자연성 회복 사업이 계속 편성되고 있음. 하지만 자연성 회복 예산은 한강사업본부 전체 정책예산 중 13.7%에 불과하고 여전히 한강공원 관리 및 축제 등 문화사업 중심으로 예산이 편성되고 있음. 기본계획의 차질없는 추진과, 신곡수중보 개방으로 본격화될 한강 재자연화 사업을 위해서는 보다 적극적인 재정 투입이 필요함.
- 한편, 도시재생본부와 도시계획국 등 도시개발 관련 부서에서는 자연성회복이라는 가치와 상충할 여지가 있는 한강과 인근지역 개발계획을 수립하기 위한 예산을 편성함. 이미 2018년 추경예산 편성 당시에도 서울시는 여의도 통합선착장 건설 등 한강개발 의지를 드러낸 바 있음(해당 사업은 시의회 심의 과정에서 전액 삭감되었음).
- 따라서, 서울시는 자연성회복을 개발보다 명확한 우위에 두는 목표설정을 할 필요가 있으며, 이를 위하여 2015년 박근혜 정부와의 협력으로 수립한 ‘한강 자연성회복 및 관광자원화 종합추진계획’을 전면 재검토할 필요가 있음. 또한 현재 진행중인 자연성회복 사업 역시 그 내용과 예산규모 모두 적극적으로 확대하여, 신곡수중보 개방실험과 더불어 재자연화 정책이 한강관리 정책의 주류가 되도록 하여야 함.
- 이를 위하여, 앞서 언급한 바와 같이 “한강 자연성회복 및 관광자원화 추진 방안”(2015)에 대한 전면 재검토가 시급히 요구됨. 중앙정부와 협력으로 작성된 이 계획은 제목에서 보이는 것처럼 자연성 회복과 관광자원화라는 두 개의 충돌하는 목표를 하나의 계획에 섞어 놓아, 특히 재자연화라는 목표에 도달하는 경로를 불투명하게 만들고 있음. 관광객을 유치하고, 시설을 개발하는 것을 주요한 성과지표로 언급하는 관광자원화 계획은 자연성 회복과 양립하기 힘들 뿐 아니라 그 속도와 가시적 성과 면에서 재자연화 정책을 압도할 가능성이 큼.

[그림 2. <잘생겼다 서울20> 시민참여 웹포스터]

[그림 3. <잘생겼다 서울20> 리스트]

- 서울시는 2019-2022 서울시정계획에서 계획의 근거로 시민들의 문제의식과 바람을 조사한 내용을 제시했다. 자료에 의하면, 2018년 서울시 거주 만 19세 이상 시민 809명으로부터 수집 된 해당 설문조사에서 서울시 발전을 위한 중요한 정책분야로 ‘경제/일자리’가 27.1%, ‘환경’이 19.3%, ‘주택/도시재생’이 19.2% 순으로 답변되었다고 한다. 아마도 이러한 조사 내용을 근거로 ‘경제’와 ‘일자리’ 문제 해결에 대한 서울시의 과업이 설정되었을 것이고, 이는 분명 시민의 일상에 중요한 부분임이 확실하다. 특히, 잘해 온 분야에 대해 묻는 질문에서는 사실상 가장 낮은 호응을 얻은 분야가 ‘경제/일자리’ 분야이기도 해서 서울시가 느끼는 조급함, 특히 선출직 단체장이 이 분야에서 성과를 바라는 마음은 대단할 것이다.

- 이러한 조급함은 더불어민주당이 집권하고 있는 중앙정부가 느끼는 그것과 매우 비슷하다. 이 조급함을 풀어갈 정책적 대안의 부재, 새로운 것을 실험하고 기다릴 수 있는 담대함과 철학의 부재는 공히 지금 한국사회를 관통하는 문제의식이기도 하다. 최근 총 24조원 규모의 예비타당성조사 면제사업을 발표한 문재인 정부 역시 ‘경제/일자리’ 정책에 대한 강박을 견디지 못하고 ‘토건과 개발’로 ‘지역균형발전’을 방패 삼아 사실상 토건을 통한 경제를 활성화 정책을 발표했다. 그렇다면 박원순 서울시정은 어떠한가?

[그림 4. 서울시가 잘해 온 분야와 향후 우선 중점분야 (<서울시정 4개년 계획>에서 발췌)]

[그림 5. ‘미래서울’ 분야 서울시 정책지표(<서울시정 4개년 계획>에서 발췌)]

함께 성장하는
미래 서울

지　표	단 위	2018	2019	2020	2021	2022
(산업경제) 서울형 신성장기업 육성	(개)	627	570	730	946	1,127
(산업경제) 서울방문 외래관광객수	(만명)	1,324	1,436	1,638	1,783	2,138
(스마트도시) 시내버스 와이파이 공급	(대)	270	5,730	-	-	-
(청년) 금융지원자수	(명)	-	500	1,000	1,500	2,000
(노동) 노동자종합지원센터 확충	(개소, 누계)	12	15	20	25	25
(문화) 음악기반 인프라 구축	(개소, 누계)	-	2	3	7	8
(경제민주화) 서울페이 이용금액(서울시)	(억원)	-	85,300	170,601	284,336	426,504

- 특히, 지난 몇년 서울시가 산업경제 분야에서 지속적으로 언급하고 있는 ‘관광, MICE 산업 경쟁력 강화 및 관련 클러스터 조성’ 정책에 대해 주목해볼 필요가 있다. (‘MICE’는 기업회의(Meeting), 인센티브관광(Incentive tour), 국제회의(Convention), 전시사업 및 이벤트(Exhibition & Event)의 앞글자) 박원순 서울시장은 꾸준히 MICE 산업이 서울의 미래동력이라는 언급을 해오고 있으며, 지난 해 시장의 발언으로 부동산 시장을 요동치게 했던 ‘여의도-용산 통개발’ 건도 이 MICE 단지 개발과 연계되어 있다.

- **전시가 가능한 정책의 속도가 도시의 지속가능성을 구축하는 정책의 속도를 압도하는 것은 당연하다.** 시민의 삶이 존재할 수 없는 회복 불가능한 전시장으로 이 도시를 만들 것이 아니라면, ‘지속가능성’과 같이 전시가 되지 않지만 미래적이고 장기적인 정책 목표들이 확인될 수 있는 지표를 개발해야 한다. 서울방문 외래관광객 수 같은 정책지표 말고 말이다.

- 도시를 정책의 전시장 내지는 단기적인 성과가 가시적으로 드러나는 공간으로 인식하는 관료집단의 습관과 선출직 정치인의 모순은 이번 청계천-을지로 재개발 이슈에 대응하는 서울시의 태도에서도 고스란히 드러났다. 오래된 가게를 중심으로 보존하겠다는 대응전략을 우선 ‘발표’한 것은 그 공간에서 삶을 영위하고 있는 노동자, 예술가, 자영업자, 주거세입자,

상가세입자보다 해당 이슈에 접속하는 다수의 유권자 및 정치소비자를 먼저 인식한 접근이다. 오래 된 거주공간과 골목을 전부 파괴한 자리에 한옥으로 만들어 진 ‘옥바라지 기념관’이 도시를 보존하는 대안이 절대 될 수 없는 것처럼, 박제 된 이미지가 ‘보존’의 상징이 되는 것을 막아야 한다. 그것이 거짓이고, 모순임을 드러내는 싸움이 필요하다.

3. 도시재생은 재개발의 대안인가?

- ‘도시재생’은 어떠한가? 도시재생은 과연 전시되는 정책인가, 도시의 지속가능성을 담보하는 정책인가.
- 도시재생 정책은 기본적으로 굉장히 많은 기대를 하나의 정책 카테고리에 담고 있다. 기존의 전면적이고 폭력적인 철거를 전제했던 재개발 사업의 대안이라는 주거정책 차원의 기대, 공동체 회복이라는 과업, 로컬 비지니스의 개발을 통해 새로운 일자리 창출이라는 과제, 그리고 부동산 관리의 혁신적 실험모델 개발 등, 거의 모든 도시문제의 해법을 ‘도시재생’이라는 마법의 지팡이에서 찾으려한다는 인상을 받는다.

[그림 6. 서울 도시재생 비전실현을 위한 20개 과제(<2025 서울시 도시재생 전략기획> 중 발췌]

[비전실현을 위한 20개 핵심과제]

- 도시재생 사업이 기존 투기세력의 사업 침투를 막지 못했다는 비판(주간경향, <도시재생 사업도 투기세력 못 막았다>. 2018..07.16)은 익숙하게 등장하고 있고, 저층주거지 개선 및 주거문제 해결에 실질적인 해법을 찾지 못했다는 자성, 공동체 활성화와 앵커시설 마련에 머물렀다는 1기 도시재생 사업에 대한 평가들이 등장하고 있다. 게다가, 최근 대부분 서울시의 혁신정책에 단골 출구전략으로 등장하는 ‘비지니스 모델’의 구축(도시재생의 경우, ‘도시재생회사(CRC)’의 구성) 역시, 그 실효성을 질문하는 이들이 늘어나고 있다.
- 또한, 서울시는 기존 정비사업을 둘러싼 갈등이 여전히 존재하고, 구역 해제 등 출구전략을 정확히 설정하지 않은 상태에서 무리하게 ‘도시재생’이라는 정책 카테고리를 시정의 전면에

배치함으로서 결과적으로는 시민을 '기만'하는 오류를 범했다. 청계천-을지로 재개발 이슈에서 세운상가 도시재생(다시세운 프로젝트)를 서울형 도시재생사업의 상징으로 전시했던 서울시를 비판할 수밖에 없는 맥락이 여기에 있다. 서울시는 세운상가를 중심으로 한 도시재생 사업에서 '세운상가와 청계천-을지로 생태계의 연결'을 공격적으로 활용했고, 성과로 홍보했다. 그러한 상황에서 이미 오래 전 정비구역으로 지정된 재개발구역의 이슈와 도시재생 사업을 분리하는 것은 사실상 불가능하다. 2016년에 전면철거 된 옥바리지 골목 역시 그 골목을 도시재생의 맥락에서 활용하려 했던 것도 서울시, 재개발 사업 앞에 그 맥락을 스스로 폐기하는데 주저함이 없었던 것도 서울시였다.

- 도시재생은 '재개발'의 대안인가? 질문을 바꾸자면, '도시재생은 도시문제의 해법이 되는가?" 마법의 지팡이처럼 쓰이고 있는 '도시재생 사업'을 더 정교하게 분석하고 비판할 필요가 있다. 일단 지금 단계에서 우리가 정확히 해야 하는 것은 **여전히 존재하는 도시의 폭력성과 이를 묵인하는 도시정치의 기득권 세력의 새로운 언어나 알리바이로 '도시재생'이 활용되는 것을 막는 일이다.**

4. 경합하는 도시의 맥락. 서울시와 정치인 서울시장의 책무는 무엇인가?

"강제집행이 있었던 날 옥바라지골목을 방문한 박원순 시장이 모든 수단과 방법을 동원해 철거 공사를 중단시키겠다고 선언한 것은 많은 공무원들을 당황케 한 듯하다. 하지만 이런 것이야말로 시장이 관료가 아니라 정치인임을 보여주는 행위다. 법대로 해서 모든 문제가 해결된다면 정치인은 필요 없다. 법대로는 해결되지 않는 문제들이 항상 있기 때문에 정치는 존재하는 것이며, 관료들의 우두머리인 대통령이나 시장을 비롯한 여러 차원의 행정수반들을 선거로 뽑는 이유도 거기에 있다. 행정은 늘 정치적이다. 하지만 '법대로'라는 말에 의해 늘 그 정치성은 가려진다.

박원순 시장의 발언에 적지 않은 공무원들이 불편해하는 이유도 자신의 공무집행 역시 정치적인 것이고, 하나의 가치판단임을 외면하지 못하게 만들었기 때문이다. 공무원들의 뻔뻔하고 무책임한 행태는 스스로의 행위가 정치적이지 않은 가치중립적인 것이라고 생각하는 데서 비롯된다. 자신이 법의 대행자일 뿐이라면, 무슨 책임감이 필요하겠는가. 자신의 행동이 자신의 판단에 따른 어떤 정치적 행위임을 인정할 때 비로소 책임의식은 생겨난다.

법대로 하자는 말이 대화의 종결을 선언하는 것과 달리, 법의 테두리에서 벗어난 정치는 긴장된 대화의 시작을 알린다. 민주주의는 여기서 시작된다."

[한겨레신문 칼럼 [세상 읽기] "법대로" / 후지이 다케시] 중 발췌]

- 우리가 지방자치단체의 장을 직접 선거를 통해 선출하는 까닭은 공공영역이 절차적 정당성을 넘어 사회적 정당성에 기반해 작동하길 기대하기 때문이다. 민주주의의 오랜 정의 중 하나는 'Rule by the people'이었다. 이미 박원순 서울시장은 절차적 정당성과 사회적 정당성의 경계에서 정치인으로서 필요한 것들을 취사선택해왔다. '도시재생'이, '혁신'이, '협치'가 그렇게 활용된 정치적 수사이고, 정치인이 정책을 상징으로 전시하고 선전하며 사회를 변화시키는 것은 한편 자연스러운 과정이라고 볼 수 있다. 그래서 우리는 이 지점에서 박원순 서울시장이 자신의 정치적 권한을 적극적으로 사용하고, 정치인으로 책임지길 다시 한번 기대한다.

- 물론, 박원순 서울시장은 지금까지도 ‘선언’을 즐겨하는 정치인이었다. ‘말’로 멀리 깃발을 던지고, 관료사회와 시민사회가 그 깃발을 쫓아가도록 하는 정치인인 셈이다. 그런데 그 깃발의 방향이 중구난방이라는 문제점 외에도 박원순 시장에게는 결정적인 약점이 있다. 바로 깃발을 쫓는 관료제의 구체적인 행동 패턴에 대한 정교한 대안이 부재하다는 점이다. 박원순 시장은 ‘말빚’을 잘 진다. 그리고 그 ‘말빚’을 갚기 위해 관료사회는 부지런히 움직이고, 전시할 대책을 마련한다. (물론 실질적인 대책이기도 하다.) 그렇게 시장의 말빚을 갚을 관료사회의 컨텐츠는 당연히 빈약하기 마련이고, 엉뚱하게 형성된 성과지표 덕분에 본질을 왜곡한 형태로 대안이 만들어지곤 한다. 대표적으로 옥바라지 골목이 그 사례이다. “서울시가 할 수 있는 모든 수단을 동원해서 이 공사는 없을 것”이라는 시장의 발언이 대안을 마련할 시간을 벌었으나, 결국 그 과정을 통해 추출된 결론이라는 것이 ‘옥바라지 기념 공간’을 재개발 된 아파트 단지에 마련하겠다는 것이었고, 서울의 모든 재개발지역에 ‘생활문화유산 전수조사’를 실시하겠다는 것이었다. 옥바라지 골목의 재개발 서사를 기록한 백서를 만들겠다는 협의 내용도 있었다. 그러나 백서는 아직 만들어지지 않았고, 기념관 역시 어떤 내용으로 진행되는지 알기 어려운 실정이다. 한편, 박원순 서울시장은 지난 1월 25일 한 라디오에 출연하여 “을지면옥이 철거대상에 있었는지 몰랐다”며, “서울시 일이 사실은 굉장히 많고 복잡하다. 제가 그걸 어떻게 다 압니까?”라는 질문을 하기도 했다.

- 도시와 도시정치를 전시장에서 내려, 일상의 장면과 장소로 불러들여야 한다. 서울시와 박원순 서울시장의 책무는 관료사회의 안정적 유지 내지는 정치인 박원순의 성장경로 모색에 있는 것이 아니라, ‘가난해서 아프지 않고, 폭력 때문에 죽지 않고, 차별 때문에 병들지 않는’ 서울을 만드는 것에 있다. 박원순 서울시장도 본인이 시민들로부터 권한을 위임받은 첫 장면으로 돌아와 자신에게 잘 어울리고 가장 기대되는 역량을 십분 발휘하며 ‘10년 혁명’을 완수하길 기대한다.

5. 다시, 청계천에서. 앞으로 어떻게 할 것인가

- 서울시는 ‘을지면옥이 철거되는지 몰랐다.’는 수준의 대응이 아니라, 현재 명백히 존재하는 정책적 모순을 인정하고 ‘노포 보존’, ‘대체부지 제공’ 같은 보완적 성격의 정책이 아니라 ‘즉각 중단’ 후 ‘전면 재논의’를 진행해야 한다. 서울시장이 언젠가 언급한 바 있는 ‘서울시가 동원할 수 있는 모든 수단’을 강구해야 하고, 그것은 법의 경계에 있을 수도 있을 것이다. 특히, 그 방식은 어떻게든 비즈니스 모델을 강구하거나 시행사의 사업성을 보전해주기 위한 방식을 우선 고려하는 것이 아니어야 한다. 기존 산업의 생리를 무시하고 ‘전시 가능한 상품’으로서 도시를 재생시키는 것이 아니라 공공자금이 투입되는 것을 적극 고려하며 이해관계자 및 거버넌스 구조를 재구성해야 한다.

- 도시재생과 ‘도시 및 주거환경정비법(도정법)’이 공존하는 한 이 같은 문제는 계속 될 것이다. 중장기적인 호흡에서 도정법 자체의 위헌적 요소에 대해서 더욱 더 적극적으로 문제제기하며, 건설경기와 비용충당을 위해 공공성과 주거권을 동시에 희생시킨 기존의 재개발 제도 자체에 대한 개혁 역시 추진해야 한다. <끝>

발제2

현행 도정법에 따른 정비사업의 구조적 문제와 강제퇴거금지를 위한 제도적 논의

이원호 | 한국도시연구소 책임연구원 /
용산참사 진상규명 및 재개발제도개선위원회 사무국장

1. 들어가며 : 인권에 대한 중대한 침해, 강제퇴거

압축적 경제성장을 겪은 한국사회에서 개발은 경제성장, 발전의 상징이었다. 산업화와 도시화가 가난을 극복하는 프로젝트로 제시되면서, 개발을 통한 화려한 도시로의 변화는 우리의 삶의 풍요를 보여주는 발전의 효과적인 수단으로 여겨졌다. 이러한 압축적 발전과 도시개발의 과정에서 발생하는 인권의 침해는, 발전을 위해 어쩔 수 없는 부수적인 것이나, 국가 전체를 위해 양보해야할 개인적인 피해쯤으로 여겨졌다.

한국은 국제무대에서 급속한 경제 성장과 빠른 도시화를 성공적으로 이룬 나라라고 자평하고 있다. 정부는 주택 재개발사업 등 각종 도시개발 정책들이 국민들의 주거권을 실현하는 주요 정책이라며, 유엔 사회권위원회(ICESCR) 심의 보고 때 마다 밝혀 왔다. 그러나 오히려 주거권과 인권을 심각하게 침해하고 있는 정책이 바로 대규모 도심지 재개발 사업들이었다. 특히 개발 사업들은 강제퇴거를 수반해 도시의 가난한 사람들의 인권에 심각한 악영향을 미쳐왔다.

1987년 국제주거연맹(HIC)은 한국을 남아프리카공화국과 더불어 세계에서 가장 잔인하게 강제철거를 집행하는 나라로 지적했다. 그로부터 30년의 시간이 흘렀지만 여전히 개발과 강제퇴거로 인한 심각한 인권침해와 갈등이 발생하고 있다.

국제사회에서는 주거권 보장에 있어서 강제퇴거 문제를 오래전부터 중요한 의제로 다루고 있다. 유엔 인권위원회 결의 제77호(1993년)에서는 강제퇴거를 “인권에 대한 중대한 침해”로 규정하고, 각국 정부는 모든 수준에서 강제퇴거를 없애기 위한 즉각적인 조치를 취해야 함을 권고하였다.

유엔 사회권규약위원회 일반논평 7(강제퇴거,1997)에서는 강제퇴거를 방지하기 위한 제도적 장치가 마련되어야 함을 지적하고 거기에 포함할 수단을 제시하고 있으며, 불가피하게 강제퇴거가 이루어질 경우, 사전협의 및 고지의 의무, 적절한 주거대책의 제공, 사법적 지원의 제공 등 반드시 지켜야 할 8개의 보호규정[1]을 제시하였다.

유엔, 개발로 인한 퇴거에 관한 포괄적인 인권지침들(2003, 2007)에서는 강제퇴거를 막기 위한 기본 원칙과 지침으로, 일반논평 7에서 밝힌 기본적인 내용들을 더욱 구체적으로 서술하고 가이드라인을 제시하고 있다. 강제퇴거에 대한 보호의 최대수준을 포함한 모든 적절한 수단에 의한 보장을 제공해야하고, 강제퇴거로부터 권리를 침해당했다고 주장하는 사람은 누구나 이용할

[1] (a) 피해자들과 성실하게 협의할 기회, (b) 예정된 강제퇴거일 이전에 모든 당사자들에게 적절하고 합법적인 방법으로 통지, (c) 제안된 강제퇴거에 관한 정보 및 가능한 경우 모든 피해자에게 합리적 기간 내에 토지 및 주택이 이용될 수 있거나 유용하게 쓰여질 수 있는 대안적 용도에 대한 정보, (d) 특히 집단들이 관련된 경우 정부의 공무원, 혹은 정부 대표의 현장파견, (e) 모든 퇴거 집행자의 신원 제시, (f) 퇴거당사자들의 동의 없이는 악천후 시, 혹은 야간에 퇴거 감행 금지, (g) 법적 구제의 제공, (h) 가능한 경우 법원으로부터 배상신청을 할 필요가 있는 자를 도울 법률 구조의 제공 등을 고려한다.

수 있는 적절하고 효과적인 법적 및 기타의 구제조치를 제공해야 하는 등의 원칙과 책임자의 의무와 예방대책, 퇴거 이전·퇴거 중·퇴거 후의 조치 등을 구체적으로 제시하고 있다. 특히 강제퇴거에 대해서 “인가, 요구, 신청, 개시, 용인 또는 묵인하는 주체가 다양하다 할지라도, 주요한 의무를 지는 것은 국가”임을 명시하며, 국가의 책임을 강조하고 있다.

한국 정부는 1990년 유엔 사회권 규약을 비준해 국내법과 동등하게 다뤄져야 하지만, 강제퇴거 금지를 다루고 있는 사회권 규약이나 일반논평은 한국의 입법·사법·행정부에서조차 전혀 고려되지 않고 있다. 사회권규약 비준 이후 이루어진 한국 정부에 대한 사회권 관련 네 차례의 심사에서 모두 ‘한국의 강제퇴거 실태에 대한 우려와 이를 위한 예방 조치를 권고’하였다.[2]
한국의 폭력적인 강제퇴거 문제는 그동안 국제사회에서 지적되어 왔지만, 여전히 해결되지 않고 있다. 강제퇴거가 주로 ‘용역깡패’라고 불리는 사적 폭력에 의해 집행되다 보니 그 과정 에서의 폭력이 심각한 수준이다. 개발 조합과 비계구조물 철거업 면허를 갖고 있는 철거용역 업체가 계약하게 되는데, 이들의 주 업무는 퇴거 후 진행될 철거업무이다. 그러나 계약 시 철거를 위한 주민 이주업무도 수행하도록 계약하고, 이에 따라서 철거업체 소속의 용역 직원들이 개발사업 구역 안에 상주하면서 주민들의 이주를 종용하고, 그 과정에서 각종 폭력을 행사한다.
특히 이러한 폭력은 법적인 퇴거절차가 진행되기 이전부터 ‘거주민 이주와 공가 관리’라는 명목으로 이루어지는데, 철거업무를 수행하기 위해 계약한 철거업체들이, 사실상 주민 이주 업무까지 수행하면서, 철거용역들은 이주 종용을 위해 일상적인 폭력을 벌인다. 이러한 폭력은 철거예비행위의 일환으로 실상은 빠른 이주, 내쫓기 위한 목적으로 행해지는 계획된 폭력이다. 결국 거주민들의 상당수는 극심한 불안과 공포로 인해, 재정착 대책이 부족한 상태에서 쫓기듯 이주하게 된다.

이처럼 오래된 한국 사회의 강제퇴거 문제로, 2009년 우리는 여섯 명의 국민이 하루아침에 사망하는 용산참사를 겪었다. 그리고 10년의 시간이 흘렀다. “우리와 같은 철거민들이 이 땅에서 희망을 발견하지 못해 저 위태로운 하늘 끝 망루로 오르는 일이 없도록 이 잘못된 재개발을 바로 잡아 주세요.”라며, 355일 만에 치러진 용산참사 장례식에서 부탁한 유가족의 인사말이, 10년이 지나도 여전히 지켜지지 못하고 있다.
용산참사 이후 정치권과 국회, 서울시에서도 제도 개선책 등이 논의되어 <도시 및 주거환경 정비법(이하 도정법)>, <공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법(이하 토지보상법)>, <경비업법> 등의 개정이 있었으나 그동안 지적되어온 개발과 강제퇴거의 문제점을 해소하기 에는 턱없이 부족했다. 용산참사 이후로도 최근까지 문제와 갈등은 반복되었고, 가장 기본적인 인권

---

[2] 1차 1995년, 2차 2001년, 3차 2009년, 4차 2017년. 최근 4차 심의에서 강제퇴고와 관련해 다음과 같은 우려와 권고를 심의결과로 발표했다.

위원회는 당사국의 강제 퇴거에 대한 적절한 세입자 보호 장치 부족에 대하여 우려한다 .
[권고사항]
・위원회는 당사국에게 다음과 같은 주택정책을 정교하게 만들어 낼 것을 촉구한다.
- 협의권, 적절한 절차상 보호 장치, 적합한 대체주택에 대한 접근권 또는 적절한 보상을 포함하여, 법률이 모든 그룹에게 퇴거에 대한 적절한 보호를 제공하도록 보장할 것을 촉구한다.
・위원회는 당사국이 적절한 주거권에 대한 일반논평 제4호(1992)와 강제퇴거에 관한 일반논평 제7호(1997)에 주목할 것을 권고한다.

문제인 동절기 강제집행과 사설 용역이 동원된 폭력은 사라지지 않았다. 심지어 돈의문, 장위동, 최근 아현동 철거민 사망사건 등 강제퇴거로 인한 사망 사건들이 이어졌다는 사실이 이를 아프게 증명하고 있다.

용산참사 이후 10년, 무엇이 달라져야 할까? 집행현장에서 발생하는 반인권적 폭력을 막기 위해 현행 경비업법, 민사집행법, 집행관법, 행정대집행법 등의 개선이 필요할 것이다. 또한 이러한 집행이 가능하게 하는 도정법과 도촉법, 토지보상법의 개정이 필수적이다. 뿐만 인가? 당하는 입장에서야 모두 쫓겨난다는 점에서 같은데, 사업의 목적과 방식, 내용 등에 따라 재개발, 재건축, 지역주택조합사업, 시장정비사업, 택지개발사업, 도시개발사업, 도시재생사업, 산업단지조성법 등 각기 다른 이름의 개발사업들이 각기 다른 법률을 적용받고 있다는 점에서 이 수많은 법들의 개정이 필요할지도 모른다.
본 발표문에서는 청계천 을지로 일대에서 진행되는 도시환경정비사업의 절차를 규정한 상위법인 도정법 하에 이루어지는 정비사업의 구조적 문제를 살피고, ‘강제퇴거금지’라는 원칙을 제도화하기 위한 제안을 하고자 한다. 특히, 개발 사업의 계획 수립 전 ‘인권영향평가’제도의 도입을 제안하고자 한다.
무엇보다 ‘강제퇴거’자체가 불법이 되게 해야 한다. 그동안 수십 년 지역에 살아오고, 지역의 상권을 발전시켜온 ‘주민’이, 개발 현수막이 나부끼는 순간 ‘철거민’이 되고, 구청은 ‘철거민’을 더 이상 지역의 주민으로 대하지 않았다. 그들의 이야기는 정당한 권리를 말하는 지역 주민들의 이야기가 아니라, 그저 제도상 별다른 공공의 수단이 없는 ‘민원’이거나, 보상을 바라는 ‘떼잡이’들의 ‘생떼거리’로 취급되었다. 그리고 그들의 생존을 건 저항은 ‘도심 테러’로 매도 되었다.[3]
이제 우리는 강제퇴거가 불법이고, 강제퇴거가 주민들에 대한 국가의 테러임을 분명히 해야 한다. 다시는 용산참사와 같은 상황이 발생하지 않도록 하기 위해 강제퇴거를 금지하기 위해 필요한 원칙과 국가의 책임 등을 밝히는 기본법으로 ‘강제퇴거금지법’을 제안한다. 퇴거를 수반하는 각각의 개발사업과 각각의 개발법들에 적용될 수 있는 기준과 원칙을 세우는 기본법으로 강제퇴거금지법이 필요하다.

2. 도정법에 따른 정비사업에서의 구조적 문제

도시 및 주거환경정비법(도정법)은 그 목적을 “도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후・불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는 데 이바지함”으로 규정하고 있다. 이러한 목적을 위해 도정법에 따라 시행되는 정비사업은 주거환경개선사업, 재개발사업, 재건축사업으로 규정하고 있는데, 현재 청계천 을지로 일대에서 진행되는 정비사업은 도시환경정비사업으로 지구지정 되어있다. 도시환경정비사업은 “상업지역·공업지역 등으로서 토지의 효율적 이용과 도심 또는 부도심 등 도시기능의 회복이나 상권활성화 등이 필요한 지역에서 도시환경을

[3] 2009년 용산참사 당시 용산구청은 철거민들을 ‘떼잡이’로 몰았다. 그리고 정부는 생존권을 요구하며 망루에 오늘 철거민들의 투쟁을 ‘도시 테러’로 규정해, 만 하루 만에 특공대를 투입해 진압했다.

개선하기 위하여 시행”하는 정비사업인데, 현재는 도정법 전부 개정에 의해 “재개발사업”으로 통합되어 있다.[4]

도정법에 따라 시행되는 재개발사업 등 정비사업의 문제와 인권침해, 강제퇴거 문제는 집행 과정에서의 폭력 등에만 국한되지 않는다. 계획수립에서부터 사업진행 과정, 분양 및 이주단계 등 전 영역에서, 정보 소외와 왜곡, 공공의 역할 부재. 원주민과 세입자 배제 및 축출, 감정평가 및 손실보상의 문제 등 다양한 문제와 갈등 그리로 종국적으로 원주민 축출로 이어지는 문제들이 존재한다(표1). 이러한 문제들은 정비사업이 갖는 사업구조와 사업방식에서 비롯된다.
도정법에 따른 재개발사업 등 정비사업은 나대지에 신도시를 개발하는 도시개발사업과 달리 기존 시가지내의 주택이나 상업용지, 공장 등을 정비하는 사업이기 때문에 다양한 주체가 관여되어 있어서 이해관계의 조정이 어렵고 오랜 기간이 소요될 수밖에 없다. 정비사업은 도시전체의 공간구조나 산업, 주택, 경제 등 다양한 부분에 미치는 파급효과가 크기 때문에 도시관리 차원에서 체계적인 계획을 통해 개발의 규모나 방법, 시기 등을 조정할 필요가 있다(변창흠.2011).
때문에 이러한 정비사업은 도시계획 차원에서 다뤄야할 공공의 사업인 것이다. 이에 도정법에서는 재개발사업을 공익사업에 준용하여 관리하도록 하고 있고, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(토지보상법)」 제4조에 따른 ‘공익사업’이라 할 수 있다. 중앙정부는 재개발사업 시행을 위한 사업시행절차 등 제반사항을 법령으로 정하고, 지방자치단체는 대상구역과 사업방식을 선정하며, 도시·주거환경 기본계획 수립과 정비계획 수립을 통해 도시계획적인 측면을 결정한다.

재개발사업은 당초 국가 또는 지방자치단체가 직접 시행하거나 주택공사와 같은 공기업에 위탁하여 추진하던 공익사업이었으나, 현재와 같은 사실상 민간 개발의 방식을 취하는 것은 1983년 도입된 합동재개발 방식[5] 에 따른 것으로, 공적 법인체 성격의 재개발조합이나 사업시행자인 민간조합이 공공의 행정권한을 위임받아 진행하는 것이다. 이러한 이유로 미동의자 들의 사유재산에 대한 강제 수용권까지 위임받았다.
공익적 목적을 달성해야할 재개발사업이 민간주체에 위임되어 주도되면서 주민들의 주거환경 개선이나 삶의 질 향상이라는 공익적 목적보다는 사업추진 주체의 수익성 극대화라는 사익적 목적을 추구하게 된다.

[4] 2018년 2월부터 시행된 도정법 전부개정안에 따라 기존 정비사업들이 통합되면서, 주거환경개선사업과 주거환경관리사업을 통합하여 주거환경개선사업, 주택재개발사업과 도시환경정비사업을 통합하여 재개발사업으로 함(제2조).
[5] 우리나라의 주택재개발사업은 대부분 합동재개발 방식을 채택하고 있는데, 이는 개발사업구역 내 권리권자인 주택 및 토지 소유자들이 조합을 구성하고 민간 건설회사의 자본을 끌어들여 시공을 하는 방식임. 최근에는 건설시공사가 공동시행자로 참여하여 보다 주도적으로 사업 과정을 추진하는 경우도 있음. 이러한 민간 주도 사업방식은 1983년 합동재개발 방식이 처음 도입된 이후 대부분의 재개발사업에 적용되었음.(이호 외, 2005).

[표1. 재개발 사업단계별 주요 갈등 항목]

사업단계	빈도		세부 사업단계	빈도		갈등항목
	(건)	(%)		(건)	(%)	
계획단계	27	13.4	도시·주거환경정비기본계획 수립	7	3.5	부동산 투기(자본쪼개기 등)로 인한 주민 간 갈등
			정비구역 지정	20	9.9	구역지정 의견 차이로 인한 주민 간 갈등
						정비구역 철회 요구로 인한 주민 간 갈등
						구역지정 의견 차이로 인한 지자체와 주민 간 갈등
						주민 의견수렴 부재로 인한 지자체와 주민 간 갈등
						구청장재량권 남용으로 인한 지자체와 주민 간 갈등
						정비구역 철회 요구로 인한 지자체와 주민 간 갈등
						재개발 방식 선정에 따른 지자체와 주민 간 갈등
						구역지정 이후 신규 세입자로 인한 갈등
준비단계	72	35.8	추진위원회 승인	22	10.9	조합(추진위원회) 불신으로 인한 주민 간 갈등
						조합(추진위원회) 구성 시 주민 상호간 불신
			조합설립인가	50	24.9	재개발 방식 선정에 따른 주민 간 갈등
						동의서 징구 적정성에 따른 조합(추진위원회)과 주민 간 갈등
						비상대책위원회와 조합(추진위원회) 간 갈등
시행단계	96	47.8	사업시행계획인가	34	16.9	조합의 세입자 대책 미흡에 따른 갈등
						지자체와 기부채납 면적 및 용적률 적용에 따른 갈등
						일률적 아파트 건설방식에 대한 조합(추진위원회)과 주민 간 갈등
						조합(추진위원회) 일방적 사업추진에 따른 조합(추진위원회)과 주민 간 갈등
						지자체의 주거이전 대책 미수립에 따른 갈등
						종전 거주자 재정착을 위한 조합의 노력 미흡
						독거노인, 소년소녀가장에 대한 지자체 미고려에 따른 갈등
			관리처분계획인가	43	21.4	감정평가에 대한 불신으로 인한 갈등
						토지 및 주택 보상에 따른 갈등
						추가분담금 부과에 따른 조합과 주민 간 갈등
			이주, 철거, 작공	5	2.5	세입자 강제철거로 인한 조합과 세입자 간 갈등
			사업시행 전 과정*	14	7.0	조합(추진위원회)의 재개발사업 관련 정보제공 미흡에 따른 갈등
						조합(추진위원회)의 전문성 부족으로 인한 조합(추진위원회)과 주민 간 갈등
완료단계	6	3.0	준공인가	2	1.0	지자체의 재개발 관련 정보공개 거부로 인한 주민과 갈등
			청산	4	2.0	청산금 산정 등 조합청산과 관련된 조합과 주민 간 갈등
총계	201	100	총계	201	100	

출처 : 김성연·이영환, 2011(2018 한국도시연구소 재인용)
주 : *는 사업시행단계 전체 과정에서 발생하는 갈등임.

특히 현재 재개발방식은 사유재산권에 기반을 둔 사업구조와 방식으로 토지등소유자가 자기 비용으로 새로운 단지를 건설하는 것이 아니고, 종전자산(토지 등)을 조합에 출자해 소요비용을 충당하고, 용적률 상향을 통해 발생하는 여유분 주택의 일반분양 수입과 조합원자격으로 원가에 분양받는 주택의 시장 프리미엄으로 사업이 추진되는 구조로 부동산 시장에 매우 의존적일 수밖에 없다.
즉, 도정법에 의한 재개발사업 등 정비사업은 재산권에 기반한 사업방식의 구조적인 문제로 인해, 민간 주체의 사익추구와 향후 부동산이 시장이 계속 올라야 가능한 것으로 애초의 공익적 목적을 실행하기에는 구조적인 문제가 있다.
이윤을 목적으로 민간이 주도해 공익적 목적이 훼손된 재개발사업에 대해, 미동의자들에 대한 사유재산을 강제로 수용할 수 있는 수용권까지 부여하는 것은 정당성이 없고, 갈등을 발생시키며, 강제퇴거라는 인권침해가 발생하는 구조적인 근본 원인이 되고 있다.
재개발사업의 계획 수립 및 추진 과정은 토지등소유자로 구성된 조합원들이 다수결로 의사결정을 하게 되는데, 토지등소유자 75%의 동의만 있으면 토지 등의 수용권이 조합에 부여된다. 사업에 동의하지 않은 소유자들의 재산권은 강제 수용되고, 소유권을 갖지 못한 세입자들은 지역에서 다수를 차지하는 주민임에도, 추진과 결정의 모든 과정에서 배제된다. 오히려 지역에 거주하지 않는 투기적 목적의 외지 소유주들에게 더 많은 결정권들이 주어진다. 그러다 보니 외지 투자자로 표현되는 투기적 목적의 외지 소유주들 없이는 사실상 사업추진이 어려운 구조이다. 외지 소유주의 경우 재개발사업 추진이 무산되면 투자금 회수가 어렵기 때문에 주택분양을 위한 추가 분담금이 크더라도 무리하게 사업을 추진하게 된다. 지역에 집 한 채 소유하며 거주하고 있는 가옥주는 사업 리스크를 감당하거나 추가 분담금을 부담하는데 한계가 있어 갈등이 발생하지만, 외지 조합원이 많아 불가피하게 무리한 개발 추진에 이끌려가게 되어있다. 여기에서 인권이나 취약계층을 염두 해 둔 개발 계획은 수립은 고려되지 않는다(한국도시연구소, 2018).

이러한 구조에서 공공의 역할은 뒤로 밀린다. 사실상 공공에 의해 주도되어야 하는 도시계획 사업을 공공이 다 할 수 없어 민간에 공공의 행정권한을 위임하는 구조이고, 이를 위해서는 공익적 목적이 실현될 수 있도록 관리・감독뿐만 아니라, 계획수립과 이주대책 전반에서 공익 실현을 살펴야 하지만, 현실은 그렇지 못하다.
그도 그럴 것이 도정법상 이미 재개발사업은 공익적 사업이라는 전재 하에 절차를 규정하고 있는 절차법이다. 공공의 역할은 절차법인 도정법이 규정하고 있는 절차적 하자만 없으면 인・허가를 내주는 것으로 한정된다. 전면 철거재개발로 인해 어려움을 겪는 주민들에 대한 전반적인 보상 등의 책임은 사업시행자 측에만 떠맡기고 있다.
오히려 지역의 물리적 재생, 구역 내의 새로운 주택 공급, 공공임대주택을 확보만으로 이미 공공이 달성해야할 공익이 증가된 것으로 보고, 공익사업의 추진에 반대하거나 지장을 주는 경우에는 강제퇴거하는 것이 정당화 된다. 이러한 공익사업에 대한 인식이 개발지역에서 거주하거나 일하는 사람들 원주민들의 축출하는 강제퇴거를 정당화하는 논리가 되고 있다.

3. 공익성이 확보와 인권영향평가 도입 제안

이처럼 그 동안 한국사회에서 개발은 인권을 침해하는 요소로 작동해 왔다. 하지만 개발과 인권이 언제나 만날 수 없는 대립관계에 있는 것은 결코 아니다. 개발의 본래적인 목적(그것이 표면적인 목적으로 전락했을 지라도)이 인간다운 주거・문화・경제・사회적 환경을 조성해 인간다운 존엄한 삶을 누릴 수 있게 하는데 공익적 목적의 당성이라는 점에서, 인권의 목적과 일치한다 할 수 있다.

이러한 개발의 본래적 목적을 위해서도, 인권적 관점에서 개발을 새롭게 정의해야 한다. 기존의 개발이 경제성장을 의미했다면, 인권적 관점에서의 개발은 사회 전 영역에 걸친 포괄적인 발전의 과정이어야 한다(유혜정, 2011).
1990년 중반부터 국제사회의 주목을 받은 ‘인권에 기반을 둔 접근(HRBA:Human Rights-Based Approach)은, 개발 과정에 대한 개념적 체계로서, 국제인권 기준들에 규범적 근거를 두고, 실질적으로는 인권 증진과 보호에 초점을 맞춘다. 인권에 기반을 둔 접근은 개발 문제들의 중심에 놓여 있는 불평등을 분석하며, 개발 진척을 저해하는 차별적 관행이나 불공정한 권력의 분배를 시정하고자 한다(국가인권위, 2014). 이러한 접근에서 '인권에 기반을 둔 개발(발전)접근(HRBAD)은 개발의 목적이 인권의 실현, 자유의 신장에 있음을 전제하고, 이를 위해 국제인권법의 적용, 참여, 책무, 자력화(Empowerment), 반차별 및 소수계층에 대한 주목 등을 원칙으로 갖는다. 이에 따라 ‘필요(need)에 대한 충족’으로 여겨지던 개발은 개인과 공동체의 권리로 재구성된다. 필요는 개발을 가능케 하는 유효하고 정당한 주장이 될 수 있지만, 개발이 수용되느냐, 개발과정에 관련된 모든 주체들이 참여할 수 있느냐의 여부는 전적으로 정부 혹은 지자체의 결정에 달려있다. 하지만 개발이 권리로 재구성될 때, 정부와 지자체는 이를 받아들여야할 책무를 가지며, 개발과정에 관련된 모든 주체들은 참여할 수 있는 권한을 갖는다(유혜정, 2011).
HRBAD가 제시하는 참여란 개인과 공동체의 세력화가 가능한 “적극적이고(active), 자유롭고(free), 의미있는(meaningful)” 것이어야 한다. 특히 발전 과정에서 배제되기 쉬운 소수자 및 취약계층의 참여는 차별과 배제 등을 양산하는 불평등한 권력구조를 바로잡고 이들의 저항권을 보장한다는 의미에서 더욱 강조된다(유혜정, 2011).

이런 관점에서 한국에서의 개발도 인권에 기반을 둔 접근으로 전환되어야 한다. 1980년대 말까지 한국에서의 주거지 개발사업은 불량주택 정비의 수단으로 인식되었다. 그러다 아무런 대책없이 쫓겨나는 세입자들의 강한 저항에 부딪히게 되었고, 이후 점차 저소득 주민의 주거안정에 대한 중요성을 부각하기 시작했지만, 여전히 개발을 물리적 환경에 대한 재생으로만 접근하고 있다. 기존의 건물이 얼마나 낡고, 기반시설이 얼마나 열악한지에 대한 물리적 접근만을 보는 개발이 아니라, 그 곳에서 살아가고 있는 주민들의 삶과 존엄에서 출발해, 인권과 관련된 기준들이 개발의 계획이나 추진에서도 기준이 되어야 한다. 여기서도 모든 사람들이 자신의 삶에 중대한 영향을 미치는 결정에 참여하고 권리를 실현시킬 수단에 접근할 수 있도록 해야 한다(미류, 2009).

인권에 기반을 둔 개발을 위해서는 다양한 사람들의 참여의 보장이나 공공의 책임과 역할 강화, 폭력을 막고 재정착 대책을 강화하는 법 개정 등이 필요하다.

도정법에 따른 정비사업 중 공익성이 높아 공공이 개입하여야 할 필요가 있는 재개발사업은, 공공이 사업시행자가 되거나 조합과 공공주체가 공동사업을 하는 방식으로 해, 철저하게 공익성이 검증되어야 한다. 그렇지 않은 사업들은 민간사업으로 강제 수용권 등을 제한해야 한다.
또한 개발사업의 시행원칙으로 재정착 권리의 보장이 선행되어야 한다. 강제퇴거금지법에서는 재정착을 재정의 했는데, “재정착”이란 거주민[6]이 개발사업의 시행 중 및 개발사업의 완료 후에 개발사업 시행 전과 동등한 수준으로 거주하거나 일하는 것을 말한다. 자신이 원하지 않는 이유로, 자신에게 책임이 없는 사유로, 누군가 살던 만큼 살지 못하게 되는 것은 사회적 문제다. 심지어 그것이 국가가 법률로 정한 개발사업 때문에 벌어지는 일이라면 더욱 심각한 문제인 것이다. 현행 도정법에 의한 개발사업에서는 미동의한 구역내 거주 토지등소유주를 현금청산자로 분류하고, 감정평가에 따는 보상으로 법적 권리를 보장한 것으로 하고 있다. 그러나 그에 따른 보상은 그 사람의 권리를 온전히 보장하지 못하고 있다. 법적인 세입자 대책 역시 해당/미해당 분류 기준에 따라 사실상 대분분의 세입자들의 법의 예외에 놓여있다. 구조적으로, 제도적으로 생활 조건을 하락시키는 개발 사업은, “누구를 위한 개발이냐?”근 근본적인 문제가 제기 될 수밖에 없다. 이에 재정착을 재정의하고, 재정착의 권리를 법제도상 명문화 해야 한다.

현재의 동의 구조에도 근본적인 개선이 필요하다. 토지등소유주 75%만 동의하면 조합이 설립되고, 그 이후의 동의 과정의 조합원들의 총회 등을 통해 다수결로 결정하지만 서면결의서등 형식적인 동의 절차에 그친다. 그러다보니 투기적 소유의 외지 소유주에 의해 사업이 주도된다. 구역 내 원주민의 대다수를 세입자들이 차지하지만 세입자들의 동의여부는 묻지 않는다. 2003년 제정된 도정법이 있기 전에는 1976년에 제정된 도시재개발법에 의해 재개발사업이 추진되었는데, 이 당시 세입자는 법이 보장하는 '참여조합원' 자격으로 발언권을 행사할 수 있었다. 전반적인 동의율을 높이고, 세입자들도 참여조합원의 형식으로 이주 및 재정착 대책에 대한 스스로의 권리와 의무를 지니도록 할 필요가 있다.

또한 현재와 같이 물리적 기준만으로 개발구역이 선정되는 것을 벗어나야 한다. 그러기 위해서는, 기존의 노후도, 접도율, 호수밀도 등으로 구역지정의 기준을 삼는 것에 더해, 주민들의 실태와 삶의 영향도 구역지정의 기준으로 세워야 한다.
개발사업의 계획을 수립하기에 앞서, 현재 법률적으로 ‘교통영향평가’와 ‘환경영향평가’를 통해, 당해 개발 사업의 시행으로 인하여 교통이나 환경에 미치는 부정적인 영향을 미리 예측·분석하여 부정적 영향을 줄일 수 있는 방안을 강구하는 것처럼, 개발사업의 ‘인권영향평가’가 필요하다.
인권영향평가는 개발사업이 거주민의 인권에 미칠 영향을 미리 충분히 헤아리도록 하기 위한 것이다. 인권영향평가는 무엇보다도 강제퇴거를 최소화하기 위한 전략을 반영하여, 모든 거주민들이 재정착할 수 있는 계획을 수립하기 위한 기초조사가 되어야 한다. 또한 개발사업으로 인한 인권영향은 해당 구역의 거주민들에게만 미치는 것이 아니다. 더 넓은 지역사회에 미칠 영향까지도 고려해야 할 것이다. 또한 개발사업은 주거권에만 영향을 미치는 것이 아니라 거주민들의 생계, 사회안전망, 교육, 건강 등 다양한 영역에 걸쳐 영향을 미친다. 거주민들 중에서도 여성, 어린이, 노인, 이주민 등 사회적 소수자에 미치는 영향이 특별히 검토될 필요가 있으며 개발사업으로 사회적 소수자들의 격리 효과가 발생하지 않는지에 대해서도 살펴야 한다.

[6] 강제퇴거금지법에서의 “거주민”이란 개발사업구역에서 거주하는 사람 또는 생업을 위해 개발사업구역 내 토지나 건물을 점유하는 사람을 말한다. 이때 주택의 소유 여부, 주민등록의 여부, 국적이 무엇인지 여부는 묻지 않는다.

개발사업의 과정에서 거주민들의 의견을 두루두루 꼼꼼히 듣고 참여와 협의의 권리를 보장할 것인지도 평가해야한다.

유엔에서도「개발로 인한 퇴거와 이주에 관한 기본 원칙과 지침들(2007, 주거권특별보고관)」에서, 강제퇴거의 예방을 위해 퇴거를 최소화하는 전략을 모색하는 것에 가장 우선순위를 두고 계획 수립 전에 포괄적이고 총체적인 영향 평가를 실시하는 것을 권고하고 있다.

「개발로 인한 퇴거와 이주에 관한 기본 원칙과 지침들」(유엔 주거권특별보고관, 2007)

Ⅱ. 일반적 의무 - D. 예방 전략, 정책 및 프로그램 (영향 평가)

32. 국가는 반드시 퇴거를 최소화하는 전략을 모색하는 데에 최우선권을 두어야만 한다. 모든 잠재적으로 영향 받는 사람, 집단, 지역사회의 인권과 강제퇴거에 대항하는 이들의 보호를 충분히 보장하려는 시각에서, 개발로 인한 퇴거와 이주라는 결과를 낳는 그 어떤 계획의 시작보다도, 포괄적이고 총체적인 영향 평가가 선행되어야 한다. “퇴거-영향” 평가에는 또한 피해를 최소화하려는 전략과 대안의 탐색이 포함되어야 한다.
33. 영향 평가는 여성, 어린이, 노인 및 사회의 소외된 부문에 대해 강제퇴거가 낳는 차별적인 효과에 대해서 반드시 고려해야만 한다. 그러한 모든 평가는 모든 차별적인 효과들이 적절하게 식별되고 다뤄질 수 있도록 개별적으로 분화되어 있는 자료들의 모음에 기초해야 한다.

강제퇴거금지법이 제시한 인권영향평가에서는 거주민들의 주거환경 개선 등 공익 목적 달성을 위해 개발사업 이외에 다른 방법이 있는지를 검토하여 개발사업의 목적과 필요성을 입증하도록 하고, 거주민들의 주거권이 개발사업 전후로 어떻게 변화하는지를 살펴, 점유의 안정성, 적절한 주거비 부담, 쾌적한 주거환경, 위치 등 주거권의 내용을 바탕으로 거주민의 관점에서 평가가 이루어져야 함을 강조하고 있다. 특히 소수자에게 미치는 영향과 거주민의 정보접근권, 교육권, 참여 및 협의의 권리 정도를 영향평가의 항목으로 제시하고 있다. 이러한 사전 인권영향평가 제도는 반드시 도입되어야 한다.

「강제퇴거금지에 관한 법률안」

제14조 (인권영향평가)

① 지방자치단체는 관할 구역 내 거주민의 퇴거를 요하는 개발사업이 시행되는 경우, 개발사업구역을 지정하기 전에 개발사업의 시행이 거주민의 인권에 미칠 영향을 평가하여야 한다.
② 전항의 평가(이하 ‘인권영향평가’라 한다)에는 강제퇴거를 최소화하기 위한 전략을 반영하고 거주민의 재정착을 보장하기 위한 대책을 포함하여야 한다.
③ 지방자치단체는 정비계획에 다음 각 호의 사항이 포함된 인권영향평가서를 첨부하여야 한다. 단, 대통령으로 정하는 규모 미만의 개발사업의 경우 인권영향평가를 생략할 수 있다.
1. 주거환경 개선 등 공익사업의 목적 달성을 위한 개발사업 외 다른 방법에 대한 검토
2. 개발사업 전후 거주민들의 주거권 지표
3. 1인 가구의 전후 생계대책과 사회안전망
4. 개발사업이 여성, 어린이, 노인, 이주민 등 사회적 소수자에 미치는 영향 및 사업 이후 차별 시정(사회혼합) 효과
5. 개발사업 과정에서 거주민들의 정보접근권
6. 개발사업 전후 교육권
7. 개발사업과 재정착, 퇴거 등의 사항에 대한 거주민들의 의견 제시, 참여 및 협의의 권리
8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
④ 인권영향평가서의 작성 기준 및 방법은 국가인권위원회가 정한다.

4. 용산참사 이후 10년, 우리는 달라져야 한다.

그동안 철거 폭력과 인권침해는 일정한 수준에서 ‘법’의 보호아래, ‘합법적’으로 이루어져왔다. ‘우리는 법적 절차에 따라 진행하는데, 저들(철거민)이 법적인 업무를 방해한다.’는 논리는, 어쩌면 틀리지 않는 말이다. 이는 현행 개발사업 자체가 도정법 등 절차법에 따라 추진되기 때문이다. 그리고 그 절차법들은 절차적 하자만 없으면 인・허가로 이어진다.
강제퇴거금지법은 ‘강제퇴거 금지에 관한 사항을 정함으로써 모든 사람이 강제퇴거로부터 보호받도록 하여 헌법 및 국제인권조약에서 인정하는 적절한 주거에 대한 권리를 보장’하고자 한다. 눈에 보이는 ‘폭력행위’로만 얘기되는 ‘강제퇴거’의 금지를 말하기 위해서, 이 법은 근본적인 ‘주거권’ 보장과 ‘재정착’ 권리를 명시하는 것에서부터 출발한다.
특히 개발사업만 시작되면 ‘주민’에서 제외되는 세입자들을 포함하여 “거주민”을 ‘개발사업구역에서 거주하는 사람 또는 생업을 위해 개발사업구역 내 토지나 건물을 점유하는 사람’으로 제 정의하여, 개발사업의 계획 수립 전부터 ‘인권영향평가’의 실시와 거주민들의 의견반영 및 동의 여건을 강화하였다. 또한 거주민들이 ‘개발사업의 시행 중 및 개발사업의 완료 후에 개발사업 시행 전과 동등한 수준으로 거주하거나 일’할 수 있는 “재정착”의 보장을 의무화 하고 있다.
이처럼 강제퇴거금지법은 건설자본과 투기적 소유자의 재산권을 중심으로 이루어진 현행 개발사업의 근본적인 변화와 균열을 요구하고 있다. 그리고 이 근본적인 변화는 이제 우리에게 지금 당장 시작되어야 할 변화로 다가오고 있다.
이러한 사회적 요구를 수많은 개발 관련법들을 개정하는 방식으로의 접근도 필요하지만, 적폐청산이라는 시대적 요구를 중심으로 소극적 대응을 넘어서야 한다. 사실상 개별 법률의 개정 및 제도개선안은 이미 수십 년 동안 논의되어 왔다. 길을 몰라 헤매는 것이 아니라, 길에 놓인 거대하게 부풀려진 장애물들을 걷어낼 의지가 없거나 힘을 모으지 못한 것일지 모르겠다.
이제 그 힘을 모아가기위한 대전환을 요구하자. 재정착 대책의 미비와 강제퇴거를 금지하는 국내 법률의 부재 상황에서, 퇴거를 명령하는 사법부는 판결은 국내법의 한계 내에서 강제퇴거를 용인해왔다. 이에 강제퇴거금지에 관한 국제 인권 가이드라인에 부합하는 강제퇴거금지법의 제정과 유엔사회권 위원회의 관련 권고의 이행을 실효화 하는 것이 필요하다.

<참고자료>

강제퇴거금지법제정위원회, 2012, <강제퇴거금지법의 필요성>.
미류, 2009, ‘개발이 아니라 인권을 기다려야 한다’, <도시와빈곤> 88호.
변창흠,2011, 정비사업에서 세입자 주거권의 성격과 침해 구조에 대한 비판적 고찰, 공간과사회 36호
유혜정, 2011, ‘인권의 관점에서 개발을 다시 생각한다’, <교회와인권>, 2011.02.
이원호, 2015, ‘도시개발과 강제퇴거, 강제퇴거금지법’, <2015 주거복지컨퍼런스>.
· , 2016, ‘개발과 강제퇴거’, <유엔 해비타트Ⅲ를 통한 주거권 향상방안>.
이호 외, 2005, 개발사업지역 세입자 등 주거빈곤층 주거권 보장 개선 방안을 위한 실태조사, 국가인권위원회.
한국도시연구소, 2018, ‘성북구 주택재개발정비사업 인권영향평가 시범 실시 연구’

발제3

청계천을지로 젠트리피케이션 : 가부장적 모더니즘 도시계획의 한계

박은선[7] | 청계천을지로보존연대 활동가

1. 들어가며

도시의 진실은 쫓겨나는 사람들에게 있다. 오늘날 세운도시재생의 사건은 그동안 전문가 그룹이 세운재정비촉진지구의 90%에 육박하는 공간의 점유자이자 생산자들의 이야기를 듣지 않았기 때문에 생긴 일이며, 그들의 공간을 세밀하게 관찰하지 않았기 때문이다. 아이리스 영, 레오니 샌더콕과 같은 페미니스트 도시계획가들이 주장하듯 도시계획가는 말하는 자에서 듣는 자로 전환해야 한다(Sandercock 1998, 2000; Young 1986). 한국의 도시 재개발은 사회적 약자의 의견을 청취하지 않고 실정법과 절차적 정당성만 강조하며 밀어 붙인 결과 사회적 갈등비용이 증가시키고 빈부 격차를 심화시켰다(이계수 2011; 변창흠 2011).

현대 도시의 갈등 양상은 복잡하지만 서울의 경우에는 40년 넘게 재개발이라는 한 가지 방법으로 도시를 개선해왔다. 재개발이 주택공급을 늘려 현재 서울의 주택 보급률은 96%를 넘으나 실질적 주택 소유주는 2005년과 2016년 사이 44.6%에서 42.1%로 오히려 줄어들었다(국가지표체계 2019). 즉 주택 공급은 늘었으나 소유자는 오히려 줄어든 것이다. 도시재생은 이러한 부작용을 줄이기 위하여 2011년 부터 창원이나 청주에서 시범 사업을 거쳐 적은 예산으로 전면 철거 방식이 아닌 인적 문화적 경제적 인프라를 재생하는 방법을 연구했다. 또한 시간이 걸려도 사회적 합의를 끌어내는 것이 사회적 비용을 절감하기 때문에 도시재생 방식은 다양한 이해당사자들이 동등한 위치에서 입장차를 좁히는 과정이 필요하고 그 공공성 확보의 필요성을 강조했다(조명래 2011; 이재우 et al. 2014).

그런데 재생법이 2011년 법제화되고 2015년 개정되면서 일반인들이 상상하는 방향과는 다르게 변했다. 도시재생이 지나치게 포괄적인 개념이 되어 공동체활성화 사업은 물론 기존의 도시 및 주거환경정비법에 따른 재개발 사업을 포괄하는 개념이 되었다. 도시재생특별법은 역세권 개발사업, 산업단지개발사업, 항만재개발사업, 상권활성화 사업 및 시장정비사업 도시・군계획시설사업 및 시범도시사업, 경관사업, 밖에 도시재생에 필요한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업 등 총 9가지의 다양한 개발 법을 ‘재생'이라는 이름에 묶어 놓았다. 즉 이 법의 틀거리 자체가 최초 도시재생을 기획한 최초 의도와는 거리가 멀게 모든 개발사업을 총합하는 개념이 된 셈이다. 그렇기 때문에 세운상가를 리모델링하는 사업도 재생사업이고, 600년 된 입정동의 역사를 전면 철거하고 400명의 상공인들을 제대로 된 법적 절차 없이도 퇴거한 재개발도

[7] 리슨투더시티 디렉터, 연세대학교 도시공학과 환경공간정보 및 방재 연구실 박사수료

재생 사업이 되었다. 이러한 혼란함이 정리 되지 않는 한 문재인 정부의 도시재생 뉴딜도 큰 혼란을 줄 것으로 예상된다(강현수 2017; 강 2018; 임윤수 and 최완호 2014; 박진수 and 김기수 2013).

도시를 바라보는 시선의 문제

어떤 서울시 도시재생과의 한 관료가 “세운상가 올라가서 보니 지붕이 낡았다" 라고 또 한호건설 회장이자 서울시 도시계획국 고위직 출신인 한호건설 대표는 2018년 9월 한 매체와의 인터뷰를 통해 “지붕이 낡았다", “슬럼" 이라는 말을 반복했다(MBN 뉴스 2018). 그러나 그들은 과연 장인들이 일하는 공간 안에 들어가서 그들이 어떤 노동을 하는지 지켜본 적이 있을까? 이 주체들이 어떻게 시공간적으로 연결되어있는지 주의 깊게 관찰한 적이 있을까? “낙후”의 기준은 누구의 기준일까? 이렇게 낡은 공간도 고쳐서 몇십 년을 쓴 사람들의 정성과 노동의 가치는 무엇이며, 시설이 불편해도 이들이 이곳이 아파트형 공장보다 낫다고 말하는 이유를 알고 있는가? 2019년의 도시 현실은 르 꼬르뷔지에가 새의 시선으로 도시를 구획하던 시절과 그리 다르지 않다. 도시의 특성을 잃어버리고 획일화되어가는 시점에서 갈등을 해결하고 방법을 찾으려면 하늘에서 내려다보는 권위주의에서 주변에 밀려 나는 자들의 이야기를 충실하게 듣고 이해하려는 노력이 필요하며, 다양성을 억압하는 가부장적 시선이 아닌 도시의 다양성을 이해하고자 하는 도시 민족지학적 접근방법이 중요하다.

2. 연구 방법

본 질적 연구는 2018년 12월 20일부터 참여 관찰 및 초점집단 인터뷰, 반 구조화된 심층 인터뷰를 통해 4그룹으로 나누어 8차례 32명과 진행하였다(중복 인원 제외). 주요 제보자의 소개로 청계천에서 20년 이상 근무한 사람들을 소개받았다. 오늘 이 자리에서는 시간관계상 2018년 10-12월사이 강제퇴거를 경험한 세운재정비촉진지구 3-1,3,4 구역(이하 세운 3-1,4,5 구역)의 소상공인 그룹 A, 그리고 만약에 재개발에 강행될 시 퇴거 위기에 놓인 세운재정비촉진지구(이하 세운3구역)3구역의 그룹 B를 중심으로 논의하고자 한다.

포커스 그룹 A는 강제퇴거를 경험한 3-1,4,5 구역의 세입자 5인으로 포커스 인터뷰를 3차례 가졌으며, 한 자리에 모이기 어려운 타 지역 이주자 및 폐업자 8명과 반구조화된 심층 인터뷰를 실시했다.
포커스 그룹 B는 세운 재개발 사업이 시행되면 강제로 퇴거해야하는 3-2, 3-3, 3-6, 3-7, 3-8, 3-9의 정밀가공 장인 8인으로 1회 인터뷰를 진행했고, 음식점 2곳의 세입자와 별도의 심층 인터뷰를 실시했다.
포커스 그룹 C는 수표도시환경정비사업 재개발로 강제퇴거를 해야 하는 상인 3명으로 초점집단 인터뷰를 1회 실시했다.
포커스 그룹 D는 재개발을 반대하는 지주 6인으로 초점집단 인터뷰를 2회 실시하였다.

3. 세운 도시재생에 대한 배신감과 강제퇴거로 인한 고통

3.1 도시 재생인 줄 알았는데 재개발이었다.

A그룹(강제퇴거를 경험한 3-1,4,5 구역의 세입자) 상공인들은 2015년 세운상가 재생사업이 발표되자 재개발 사업이 중단될지 모른다는 기대를 걸고 있었으며, 가게로 시행사가 보낸 소장이 날아올 때까지 재개발 사실을 인지하지 못하고 있었다. 청계천 시장을 만들기 위해 상인들과 장인들이 투여한 노력은 돈으로 환산하기 힘든 가치이며, 이 시장과 공장이 우리나라 산업 발전의 밑바탕이 된 것은 누구도 부정할 수 없는 사실이다. 상인들은 세운상가는 청계천의 일부일 뿐이며 핵심은 주변의 공업사와 공구 상가인데 팔다리 자르고 어떻게 생존하겠다는 생각이냐며 정말 청계천의 생태를 전혀 이해하지 못하는 것 같다고 답답함을 호소했다. 저렴하고 빠르게 샘플을 제작할 수 있고 기계나 부품을 살 수 있는 청계천 을지로를 다 없애면 젊은 스타트업이 주변 장인들과 협업을 할 수 없는데 왜 이런 결정이 나게 되었는지 납득할 수 없다고 이야기했다.

“세운상가가 복원되었을 때 저희는 옆에서 좋았어요. 아 우리도 이제 새롭게 세운 개발하고 같이 연결되어서 우리도 같이 산업이 형성이 되겠다는 생각을 했어요. 그래서 여기도 같이 연결되어 있었으니까. 그래서 아 새로운 세운이 개발되면, 세운상가가 살아 있다면 당연히 여기도 살아 있을 거라 생각했어요. 근데 그걸 살려 놓고 1년 지났더니 바로 (재개발이) 들어와버리니까 황당하죠. 세운상가를 끼고 양 옆의 상가들이 같이 다 형성이 되어서, 네트워크로 형성되어 있는 시장이거든요. 근데 저분들은 어떻게 저것만 살려놓고 이걸 다 죽인다고 그러니까 이건 뭐, 모가지만 해놓고 나머지는 다 잘라버린다는 거 아니야. 그럼 이게, 정책이 잘못되었다는 걸 알아야 하는데, 본인들은 그걸 모르는 거예요”

3.2 가게를 빼앗기면서 삶도 빼앗겼다.

강제퇴거를 당한 세운 3-1,4,5 구역의 상공인들은 극도의 우울함과 공포를 함께 표출했다. 사실상 폐업을 하고 종로구에 창고를 얻은 한 상인은 너무 억울해서 눈물만 난다고 말했으며 수면제 없이는 잠을 자기가 힘들다고 했다. 청계천 상인들의 상황은 일종의 공황상태에 빠져있었다. 성실하게 30년 넘게 일했더니 결국 국가가 우리를 버렸다는 상실감과 제대로 싸우지도 못하고 시행사에게 당했다는 자괴감이 교차했다. 또한 세운도시재생 사업에 대한 기대도 있었기 때문에 절망감이 더욱 크다고 이야기했다.

청계천에서 장사한 상인들은 보통 10대에 고등학교를 갓 졸업하고 바로 기술을 배우러 청계천에 온 경우가 많았다. 주요정보제공자 A는 19세에 청계천에 처음 와서 군대를 다녀온 기간을 제외하고 25년을 청계천에서 보냈다. 그는 삶의 터전인 청계천을 이렇게 허무하게 빼앗길 줄은 몰랐다고 말했다. 시행사가 끝까지 저항하는 상인들에게 2억에서 7억의 영업손실금 소송을 걸어 통장을 차압했고 그 점이 가장 고통스러웠다고 했다. 초점집단 인터뷰를 최초 실시한 12월 말 경, 대부분 사업장이 이미 이사를 완료했지만 아직 영업보상비를 받지 못한 사례가 다수였으며 시행사의 협박이 두려워 언론과의 인터뷰나 외부의 접촉을 피하고 있었다. 그룹 A는 최근 강제퇴거를 경험했기 때문에 퇴거 과정에서의 압박과 스트레스를 중점적으로 거론하였다.

3.2.1 종이를 통한 폭력 : 손해배상청구서와 선(先)이주 압박

“모든 게 다 무너지더라고요. 법으로 한다는 게 시행사는 내용증명으로부터 다와요. 개개인으로 다와요 그러다가 나중에는 손해배상까지 와요. 집에 가면 문서가 이만큼 있어요. 그러면 그거 등기로 한 번 받을 때마다 충격은 엄청 큽니다. 저도 생업을 해요. 저도 먹고살아야 합니다. 그런데 읽어보면 법은 모르지만 황당한거야. 내가 죄지은 것처럼 되고. 그럼 세월이 지나면서 압박 수준이 강해지니까 개개인들이 못 버티는 거야.”

세운3-1,4,5 구역에서 강제로 이주한 세입자들의 공통점은 이들이 시행사 한호건설에 느끼고 있는 극도의 공포였다. 시행사는 이들에게 용역깡패를 보내는 대신 내용증명과 2-7억의 손해배상 청구 소장을 보냈다. 이들은 이것을 ‘종이를 통한 폭력’이라고 불렀다. 세운 3-1구역 관리처분인가는 2018년 10월 26일에 났으나, 관리처분인가 6개월 전은 4월부터 내용증명 및 손해배상 청구 소장이 가게마다 등기우편으로 배달되었다. 그 문서를 받을 때마다 그 공포는 이루 말할 수 없었다고 한다. 세입자들은 하나같이 자신이 받은 문서 뭉치가 얼마나 두꺼운지를 설명했다. 3-1,4,5 구역의 400여 명의 상공인들이 각각 변호사를 50-80만원주고 선임했는데 가게로 일주일마다 오는 등기우편 때문에 받는 스트레스가 극심했다. 이는 비단 세입자의 문제는 아니었다. 토지주들도 30억의 손해배상 청구를 받았는데 이유는 퇴거에 불응했다는 것이다. 그런데 최초 손해배상 청구 문서를 받은 시점이 4월로써 관리처분인가 나기 5개월 전이었다. 즉 시행사는 관리처분인가가 나기도 전에 주민들을 심리적으로 압박해서 내보내는 불법을 사용했다. 서울시는 2012년과 2014년 관리처분인가 전의 선이주를 단속하고 이를 어기는 사업시행인가를 취소하겠다고 약속한 바가 있으므로 이에 대한 조치가 시급하다.

또한 시행사는 2018년 10월 26일 관리처분인가 이후 월세를 두 배로 올렸으며 2018년 4월을 기준으로 월세를 두배 더 내라고 계산서를 보냈다. 한호건설은 월세를 두배로 지급하지 않을 경우 영업보상비를 지급하지 않겠다고 협박해서 상인들을 압박했다.

3.2.2 불법 철거 및 야간 공사

세운 3-1,4,5 구역 관리처분인가는 2018년 10월 26일에 났으나, 관리처분인가 5개월 전인 2018년 5월18일 최초 철거를 시작했으며, 중구청 주무관의 말로는 허가해 준 일이 없다고 했으나 시행사는 지속적인 철거를 했고, 문제를 계속 제기 하자 “허가를 내줬다"라고 말을 바꾸었다. 관리처분인가 전의 철거 행위는 아직 영업 중인 사업장에 피해를 줄 뿐 만 아니라, 공포를 조성해 스스로 이주를 하게끔 만드는 심리적 압박 수단으로 쓰였다. 상인들 중 떨어지는 돌에 맞아 상처를 입은 경우도 있었으나 어떠한 보상도 받지 못했으며, 시행사가 야간 철거를 강행하면서 창고를 철거하는 바람에 물건을 잃어버린 사례도 두 차례 이상 발생했다. 현재 시행사는 야간 공사를 무리하게 진행하면서 상당한 양의 먼지를 발생시켜 주변 상인들에게 큰 피해를 끼치고 있으나 중구청은 아무리 전화해도 현장에 안 나온다며 관리 감독을 소홀히 하고 있다고 주민들은 분노했다.

3.2.3 짧은 이주 기간으로 인한 폐업 증가와 권리금 발생

통상 이주 기간은 관리처분인가 이후 6개월인데 시행사는 온갖 법적 압박으로 세입자들을 관리처분인가 전부터 내쫓기 시작 본격적으로 관리처분인가가 난 후 두 달 만에 상인들을 거의 모두 내쫓았다. 법적 대응이 버거워 도망치듯 떠난 상인들은 제대로 된 상가를 얻을 시간이 없어 창고로 짐만 옮기거나 폐점한 경우가 상당수 발생했다. 또한 다른 지역으로 이전할 경우 칠이나 주물의 경우 별도의 허가가 필요하지만 서울시 안에서는 새로 허가받기가 힘들어 결국 30년 운영한 공장을 고물 처리하고 폐업한 사례도 있었다. 청계천 상인들은 청계천을 떠나서 장사하기가 힘들다. 왜냐하면 서로 일을 주고받는 시스템이며, 한 가지 물건만 판매하는 경우도 많기 때문이다. 특히나 소매 장사를 주로 하는 공구상의 경우 도로변 입지가 중요하므로 비싼 권리금이 생겨도 울며 겨자 먹기로 청계천에 재정착할 수 밖에 없었다.

40년 넘게 청계천에서 제품을 만들어온 B 씨는 70세이지만 아직 일을 할 나이이며, 집안 생계를 책임지고 있어 폐업할 수 없다고 말했다. B씨를 처음 만난 것은 12월 20일경이었는데 대부분 갈 곳을 정한 반면 B 씨는 혼자 가게를 운영하고 나이가 많은 탓에 갈 곳을 마땅히 알아보지 못하다가 결국 1월 초 창고를 얻어 짐만 옮기게 되었다. 이러한 사례는 C의 사례에서도 발생했다. C는 주로 소매 장사를 하는데 청계천 변의 개발로 인해 남은 점포가 없고 권리금이 두 달 사이에 생겨서 결국 폐점을 결정했다. 시행사가 관리처분인가 이전에 상인들을 강제퇴거시키는 바람에 주변에는 권리금이 3,000만 원에서 6,000만 원까지 발생하였다. 영업보상비가 3,000만원 정도 나온 사업장 D는 근처에 비슷한 가게를 얻기 위해서 보증금 3천만 원을 쓰고 인테리어 비용 3천만 원을 썼는데, 결국 3천만원 이상의 빚을 지게 되었다. 문제는 지금 까지는 어떻게 비어있는 곳으로 들어갔지만 3구역이나 4구역이 철거를 시작하면 그 사람들은 이 근방에 갈 곳이 없어 결국 폐업할 수밖에 없다고 우려하고 있다.

청계천 상인들과 마찬가지로 정밀가공 업체도 멀리 가면 일거리를 구할 수 없기 때문에 대부분 산림동으로 이주했는데, 프레스 같은 경우에는 땅을 울리기 때문에 철판 공사 비용이 필요하고 E, F의 경우 공사비용이 4,000-5,000 들었다고 했다. 돈 도 돈이지만 기계가 워낙 무거워 이사하는데만 3-4개월이 걸렸으며, 아직도 몇 기계는 설치도 못한 상황이었다. 만약에 한 번 더 이주하게 된다면 폐업을 해야 하는 상황이라고 말했다.

3.2.4 사전협의체 미이행

“청계천 을지로 퇴계로 지역 자영업자들이 3-4만 명 됩니다. 도심재생사업을 하겠다고 하는 지역에만 있는 사람들이. 그런데 그 사람들 생각은 사전에 한 번도 얘기 없이. 법적으로는 서울시에서도 이렇게 큰 사업을 할 때는 이 세입자들에게도 공청회를 열어가지고 이 세입자 의견을 들어보도록 되어있는데 공청회도 한 번도 열지를 않았아요. 한 번도 열지 않았다는 것은 서울시 역사도심재생과 과장도 그렇게 얘기를 했어요.“

세운재정비촉진지구 개발에서 ‘대화’는 없었다. 재개발 과정에서 중구청과 서울시가 장인들과 상인들의 이야기를 단 한번이라도 귀기울여 들었더라면 세운도시재생 사업이 이토록 사회적인 비판받는 일도 없었을 것이라고 인터뷰이들은 한탄했다. 중구청은 3-1,4,5 구역에 대한 사업시행인가를 2015. 12. 28에 허가해주었는데, 그 이후 공청회 한 번 없이 재개발이 강행되었고

서울시 조례화 된 사전협의체도 단 한차례도 진행하지 않았다.[8] 사업시행인가가 무엇인지 관리처분인가가 무엇인지도 모른 채 상인들과 장인들은 갑자기 퇴거 통보를 받았고 이들은 나름 합법적 테두리에서 시위를 하기 원해서 일주일에 두 번 중구청까지 행진하는 집회를 했지만 결과는 무응답이었다.

3.2.5 상업지역의 주거비율 및 용적률 급상승

주민들은 세운3구역의 시행사의 대표는 서울시 도시계획국 고위공무원 출신인데 본인이 직접 관리하던 세운재정비촉진지구의 사업의 시행사 대표를 맡는 것이 윤리적인가 하는 의문을 가지고 있었다. 지주 및 세입자들은 특히 느닷없는 주거용도 변경에 대하여 강한 의문을 제기했다. 세운재정비촉진지구는 상업지구인데 어떻게 갑자기 아파트로 변경되었는지에 대하여 의문을 제기했으나 서울시나 구청은 이에 대해 한 번도 대답한 적이 없다.

언론에서는 2018년 10월 14일 상업지구인 세운 3구역이 주거비율 50%에서 90%로 상승하는 첫 혜택을 볼 예정이라고 기사화했다.[9] 그리고 세운 3-1,4,5 구역에 대한 10월 26일에 관리처분인가가 났다. 이후 서울시는 2018년 12월 9일 언론보도를 통해 “세운재정비 촉진지구의 주거비율을 60%에서 90%로 높이는 내용의 계획 변경 절차를 내년 상반기까지 마무리해 당초 계획보다 주택을 확대 공급할 계획”이라고 발표했다.[10] 즉 서울시가 계획 변경 절차를 밟기도 전에 세운 3-1,4,5 구역의 주거비율 확대를 승인했다는 언론보도가 난 셈이다. 뿐만 아니라 용적률도 400%에서 600%로 올라갔는데 이에 대한 추가적 수익이 상당할 것으로 예상된다.

3.2.6 대체 영업장에 대한 미 이행

“허가를 받기 전에 세입자대책안을 세워놨더라고요. 세입자대책안이 뭐냐면, 제일 먼저 길가에서 15m 안에까지는 기부채납을 대납했더라고요. 그 기부채납 하는 곳에, 15m 안에다가 컨테이너 90개 이용해 임시로 우리한테 임시 영업장을 지어준다고 그랬어요. 두 번째는, 3구역의 3-2구역에 대체 건물을 지어준다고 그랬어요. 세 번째는, 우리한테 건물을 지으면 저렴하게 우선 분양해준다고 그랬어요. 이게 시행사가 세입자들의 대책안을 내놔갖고 이 대책안에 의해서 구청에다가 인허가를 받은 거예요. 근데 지금 현재 까지는 이 세 가지 다 지켜지지 않고 있어요.”

시행사는 말을 잘 들으면 임시영업장에 들어올 수 있는 권한을 주겠다고 말해 세입자들을 분열시켰다. 그런데 막상 퇴거하고 나니 3-,1,4,5 만 먼저 개발 하기 때문에 대체 영업장을 지어주거나 분양을 해줄 이유가 없다고 말을 바꾸었다고 한다. 이후 사업시행인가 내용이 어떻게 바뀌었고 세입자 대책이 어떻게 바뀌었는지 3-1,4,5 구역의 90%를 차지하는 세입자들은 그 내용을 전달받은 적이 없다.

[8] 서울특별시도시및주거환경정비조례 제67조(협의체 구성 및 운영) ① 구청장은 영 제91조제4호에 따라 법 제73조제1항 각 호에서 정한 손실보상 협의대상자 또는 법 제52조제1항제4호에 따른 세입자와 사업시행자 간의 이주대책 및 손실보상 협의 등으로 인한 분쟁을 조정하기 위하여 협의체를 구성·운영할 수 있다. ② 협의체는 법 제72조에 따른 분양신청기간 종료일의 다음 날부터 구성하며, 관리처분계획 수립을 위한 총회 전까지 3회 이상 운영한다. 다만, 구청장이 필요하다고 인정하는 경우에는 관리처분계획인가 이후에도 운영할 수 있다.

[9] 서울경제, 세운상가 3구역, 도시재생 주거비율 상향 첫 혜택, 2018. 10. 14 https://www.sedaily.com/NewsView/1S5WSVZZ2W

[10] 경향신문, 서울 도심 상업지역 주거비율 50% → 90%로 높인다, 2018. 12. 28 http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201812302101005

4. B그룹: 정밀 가공 장인들: “우리는 흩어지면 의미가 없어요. 우리는 뭉쳐야 해요"

B그룹은 정밀공업을 하는 기술장인들로써 ‘기술 생태계 내의 상호작용’, ‘기술 이전 의 욕구’, 그리고 ‘생계에 대한 고민’, ‘주거용 아파트 건립에 대한 불안감’, ‘아파트 형 공구상가의 불가능성’에 대한 우려가 주를 이루었다. B그룹은 앞에서 동료들이 몇 개월만에 퇴거당하는 모습을 보면서 우울감과 무기력에 시달리고 있었다. 포커스 그룹인터뷰는 박원순 시장님이 공사를 중단하겠다고 발표한 후 3일 후 이루어졌으나 공사가 하루도 멈춘 적이 없었고, 한호건설의 악랄함을 직간접적으로 경험했기 때문에 공사 중단에 대하여 신뢰하기 힘든 상황이라고 했다. 정밀 라인의 기술장인들은 자부심이 강했다. 생태계 연계성에 대한 중요성을 강조하면서 세운재생을 제대로 하려면 3구역의 정밀 라인을 없애는 것이 아니라 반드시 국가가 투자해서 살려야 한다고 이야기했다.

4.1 청계천은 유기체

“세운상가 리모델링 해봤자 사람 다니 지도 않아. 제조업을 살려야 경제가 살지 아파트만 때려 지으면 뭐할 거야? 차라리 여기를 리모델링 해야 세운상가도 발전을 하는 것이지 여기가 발전이 안되면 세운상가는 그냥 무너져버려 아무것도 안돼. 기업으로 따지면 여기가 본사야. 심장을 죽이면 팔다리는 자연스럽게 죽겠지"

“400 업체가 사라지니까 매출이 반절은 떨어진 거 같아. 왜냐면 일을 주는 사람이 줄었으니까. 그리고 가까이 이사간 사람들도 그 전에는 바로 앞이었는데 산림동이나 다리 건너로 이사 갔으니까. 이제는 걸어서 30분은 가야 하니까 불편하지요. 하지만 아직은 괜찮아요. 그런데 여기서 더 무너지면 그때는 정말 끝이야. 그리고 더 이상 갈 장소가 없어."

3-1,4,5 구역의 공구상가 상인들도, 정밀 라인의 장인들도 하나같이 청계천을 하나의 몸으로 비유했으며 청계천(세운 3구역)일대가 유기적으로 연결되어있다는 사실을 말해준다. 400업체가 갑자기 사라지고 공사가 시작되자 매출이 50-70%가 줄었다고 말한다. 왜냐하면 서로 일을 주고받는 시스템이기 때문이다. 특히 400업체가 철거되자 많은 사람들이 전체가 철거된 줄 알고 찾는 손님도 줄었다고 한다. 이 근처에 자리가 없어 문래동으로 이주한 업체도 몇 군데 있는데 ‘일감이 없어 천장만 바라보고 있는 상황’이라고 전했다. 하지만 400여 업체 중 대부분이 세운 2구역(예지동)이나 장사동, 세운 5구역(산림동)으로 이사 갔기 때문에 현재는 거리가 멀어져서 그렇지 아직까지는 버틸 수 있으나 정밀 가공 중심지역인3 구역이 철거되거나, 공구 도매를 주로 하는 수표 지구가 철거되거나 인쇄골목이나 세운4구역이 철거되면 그 여파가 상당할 것이라고 추측했다.

4.2. 제조기술의 종말

“여기서 일제 시대서부터 기술 배워서 다 뻗어 나간 거지 이 장인들이 없어지면 나라가 휘청거려. 나라에서 일자리가 없니 생 난리를 치면서 왜 있는 사업을 망하게 하냐 이거야. 살려줘야 할 자리를 없애 버리는 것은 나라가 망하려고 하는 짓이야.”

“개발은 청계천에서 다 개발하는 거야 여기서 개발해서 특허 내. 돈을 많이 안 들여도 개발을 할 수가 있는 데가 여기라고. 삼성이며 LG보다 더 큰 회사가 청계천이야.”

3구역의 정밀가공 장인들은 자신들이 몸으로 체득한 기술에 대한 자부심이 강했으며 소상공인을 살리고 일자리를 창출한다면서 4만 개의 일자리가 사라지는 것을 방관하는 국가를 이해할 수 없다고 개탄했다. 그런데 한편으로 동시에 청계천의 기술자들 대부분 나이가 50대 후반에서 60대이기 때문에 다른 곳으로 가서 자리를 잡기도 힘들고, 취직을 하기도 힘든 나이이다. 그러므로 만약 이 자리에서 퇴거를 당한다면 대부분 공장을 접고 아파트 경비원이나 식당일 같이 자신이 해온 일과 관련 없는 일을 해야 할 가능성이 높다. 아직은 일 할 나이인데 일을 그만두고 싶지 않다고 숙련 기술자들을 버리는 현실이 믿기지 않는다고 말했다. 자신들이 사라지면 제조 기술도 사라질 것이라고 말이다.

4.3. 기술이전의 욕구: 청계천은 연구소

“청계천 역사를 보존하는 게 최고로 좋지. 어디 가도 뒤떨어지지 않는 기술력이니까 대기업은 여기 와서 아무것도 만들지만 다양한 것을 몇수천 가지로 다 해봤기 때문에 우리는 다 만들 수 있어. 학생들도 연구과정으로 여기가 아주 끝내주는 거야. 저렴하고 쉽게 학생들이 만들어 보고 싶은 거 다 만들 수 있는 거야. 쉽게 얘기해서 연구소야 연구소”

또 하나의 주제는 기술이전의 욕구였다. 자신들은 100/1의 오차를 잡는 기술자들이며 동절기 하절기에 따라 정밀도의 차이를 준다고 했다. 이런 섬세함은 책이 아니라 경험에서 온다는 것이다. G는 자신은 장인이 아니라 명인이라면서 풍부한 경험을 가진 사람들의 기술을 사라지게 하는 것은 옳지 않다고 말했다. 장인들은 자기들이 대학 박사나 교수보다 실기 면에서는 훨씬 낫다며 산지식은 책으로는 체현될 수 없다고 강조했다. 이러한 기술을 전수할 사람이 없어서 답답하며 우리의 기술을 전수할 학생들과 만날 수 있는 기술학교와 연구소가 청계천에 생기면 좋겠다고 이야기했다.

4.4 주거용 아파트 설립에 대한 불안

만약 3-1,4,5에 상업시설이나 공업학교가 아닌 아파트가 설립될 경우 소음, 진동으로 인한 민원이 빗발칠 것이고 결국 공업사는 다 쫓겨날 것이 뻔하다며 아파트와 공구상가가 공존하는 것은 있을 수 없다고 강조했다. 이러한 의견은 그룹 A, B, C, D 모두 일치하는 점으로 나타났으며 특히 수표지구의 상인들도 아파트가 들어올 시 발생할 교통체증, 소음으로 인한 민원을 매우 우려했다.

4.5 대체 상가 및 아파트형 공구상가의 불가능성

또한 상인들과 정밀공업 장인들은 쫓겨나도 다시 청계천으로 올 수밖에 없다는 점을 강조했다. 청계천을 대체할 수 있는 공간은 없다고 강조한다.

첫째, 인쇄골목, 예지동 시계 골목, 세운상가, 산림동과 같이 큰 시장 및 공업사가 공존하기 때문이다. 근접한 거리에서 필요한 부품을 구할 수 있고 해결되지 않는 것에 대하여 조언을 서로 구할 수 있는 협력 체계이기 때문에 하나만 분리되어 나가면 생존하기가 상당히 힘들다는 점이다.

그래서 문래동이나 가든파이브에 갔다가 일감이 적고 부품사는 것이 어렵고, 자재를 원활하게 공급하기 어려워 다시 청계천으로 돌아오는 경우가 상당히 많다.

둘째, 접근성 : 청계천변은 70년 넘은 상권이다. 위치가 서울 시내에 있어 하루면 고객이 원하는 제품을 맡기고, 온 김에 공구도 사서 돌아갈 수 있는데 문래나 시흥은 교통이 불편해서 일반 손님이 거의 오지 않는다.

셋째, 정밀공업 중 프레스와 같은 장비는 진동이 발생하기 때문에 단층으로 짓지 않으면 입주가 불가능하다. 아파트식 상가에는 프레스와 칠, 주물 업종은 들어갈 수가 없으므로 몸의 일부만 들어가는 것이라고 했다. 한 상인은 “우리는 별 모양도 있고, 동그라미도 있고, 세모도 있는데 가든파이브는 모두 네모나게 만들어서 맞지 않았어요.”라고 이야기했다.

넷째, 아파트형 상가는 배송이 힘들다. 물건을 위층에서 만들면 1층까지 내리는데 1-2시간을 대기해야 한다. 여기는 노변이기 때문에 특별한 기구가 필요 없다. 즉 물건을 만드는 시간과 비용이 상승할 수밖에 없다.

4.6 지붕과 화장실에 대하여

“여기는 67년에 내가 처음 왔을 때 여기는 주거지역이었다고. 다 한옥이었지 그래서 화장실이 다 있었어, 화장실 없는 집이 어딨어? 그런데 집주인들이 월세를 더 받으려고 화장실을 메워 버렸어.”

인터뷰 중 놀라운 이야기를 들었는데 청계천 변 공업사에 화장실이 없는 이유가 월세를 조금이라도 더 받기 위해 집주인들이 메워 버렸다는 사실이었다. 원래 월세이기 때문에 지붕을 고치 의무는 집주인들에게 있으나 대부분 집주인들은 알아서 고쳐서 쓰라며 방치했고, 세입자들이 수리하다 보니 기와지붕 위에 슬레이트를 덧 씌우거나 플라스틱을 덧씌우게 된 것이다. 수도도 마찬가지로 수도세가 많이 나오고 누수된다는 이유로 대부분 수도를 없앴다고 한다. 독립운동가 주소를 조사 중에 발견한 놀라운 점 중 하나는 입정동, 산림동에 수많은 한옥과 일제강점기 적산가옥이 있다는 점이었다. 그중 상당수가 양호한 상태로 보존이 되어있어 이를 잘 리모델링한다면 살아있는 건축적, 산업적 역사박물관이 될 것이다.

5. 결론: 리모델링을 통한 상가재생과 기술이전을 할 수 있는 기술 대안학교 및 연구소 설립

5.1 젠트리피케이션에 대한 통합적 대비가 필요하다.

재개발 재검토 논의가 시작된 지 하루 만에 수표 도시정비사업구역에서는 집주인이 재개발 사업 전에 세입자를 퇴거시키려 하고 있으며, 을지로에는 커피숍이 늘어나는 등 재개발뿐만 아니라 상가 내몰림 현상에 대해서도 종합적인 대책이 필요하다. 이 공간은 현재 투기 과잉의 장소가 되고 있으며 공공 방식의 개발이 아니라면 재개발이 되든 일반 건축법의 적용을 받아 특성을 잃어버린 장소가 될 가능성이 높다. 상인들은 400개의 점포가 사라진 여파가 현재 어느 정도 타격이 있지만 대부분 근처로 이사 갔기 때문에 아직은 기회가 있다고 이야기했다. 부동산 투기로부터 청계천 상권과 공업사를 보존하면 세계적 명소가 될 것이라고 이야기했다. 세운 3구역뿐만 아니라 청계천 을지로 전역에 산업 생태계 및 문화적 인프라를 이해하는 청사진이 필요한 이유이다.

“다시 복원해야죠. 다시 만들어놔야지. 다시 저기도 재생을 해서 그대로, 서울시가 인수를 해서, 저 땅, 시행사가 먹었다 하더라도 서울시가 복원을 해서 다시 이 사람들을 다시 들여서, 다시 복원을 해서 이 시장은 그대로 살려둬야 돼. 아직은 다 살아 있어요. 저 앞에만 그나마 지금 무너졌을 뿐이지. 저 뒤쪽엔 아직은 손 안 댔어요. 지금이라도 늦지 않았어요.”

5.2 기술 전수 공간의 필요성

“아파트 대신 우리가 직접 학생들에게 기술을 가르칠 수 있는 학교가 필요하고 연구소가 필요합니다"

상인들과 청계천 을지로 보존 연대는 이곳을 제조 문화산업특구로 지정해 줄 것을 요구했는데 특히 3-1,4,5 구역에는 아파트보다는 청소년과 청년을 교육할 수 있는 2차 산업과 4차 산업이 만나는 기술 대안학교 및 대학 연구소, 예술가들과 메이커들이 함께 실험을 할 수 있는 공간이 적합하다.

5.3 창조적 생산자들과 기술의 연결망

청계천과 을지로에는 메이커뿐만 아니라 많은 디자이너와 예술가들이 작업실을 운영하고 있으며 대부분 예술가들이 청계천과 을지로에서 예술작품이나 책 등을 만든다. 앞으로 청계천보존연대에서는 예술가들이 청계천과 을지로를 어떻게 이용하는지에 대한 산업 연계에 대하여 조사할 예정이며, 이 연결망을 잘 살릴 수 있는 방안에 대하여 의견을 제시할 것이다.

5.4 일제 강점기의 역사

입정동 일대에는 일제 강점기의 독립운동가의 집, 한옥, 적산가옥 등이 다수 남아있는 것으로 확인되었으며 3.1 운동 100주년을 맞아 역사적 건축적 자산을 둘러보는 투어를 계획할 예정이다. 도시에는 재산권만 있는 것이 아니라 그 장소를 만들어간 사람들의 공로와 공간을 사용하는 사람들에 대한 권리도 보장되어야 한다(Lefebvre 1974). 이제라도 공공사업인 세운도시재생사업이 ‘공공성’을 확보할 수 있기를 바란다.

Lefebvre, Henri. 1974. The Production of Space. Blackwell Publishing. http://faculty.georgetown.edu/irvinem/theory/Lefebvre-Production-of-Space-excerpts-1.pdf.

MBN 뉴스. 2018. “세운지구 주택 확 늘까?…도심 주거비율 상향도 검토.” mk.co.kr. http://m.mbn.co.kr/news/news_view.mbn?news_seq_no=3627571.

Sandercock, Leonie. 1998. Making the Invisible Visible: A Multicultural Planning History. Vol. 2. Univ of California Press.

———. 2000. “When Strangers Become Neighbours: Managing Cities of Difference.” Planning Theory & Practice 1 (1): 13–30. https://doi.org/10.1080/14649350050135176.

Young, Iris Marion. 1986. “The Ideal of Community and the Politics of Difference.” *Social Theory and Practice* 12 (1): 1–26.

강문수. 2018. “우리나라 도시재생사업의 현황과 도시재생법의 개정방향 - 스콜라(학지사,교보문고),” December.
http://scholar.dkyobobook.co.kr.access.yonsei.ac.kr:8080/searchDetail.laf?barcode=4010026941700#.
강현수. 2017. “새 정부 도시재생뉴딜 사업의 의의와 과제.” 도시정보, no. 426 (September): 4–5.
국가지표체계. 2019. “국가지표체계.” 2019. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1239.
박진수, and 김기수. 2013. “‘공공성’측면에서 본 현행 도시재생정책 및 제도에 관한 비판적 고찰.” 한국도시설계학회지 도시설계 14 (2): 35–52.
변창흠. 2011. “정비사업에서 세입자 주거권의 성격과 침해 구조에 대한 비판적 고찰.” 공간과 사회 36 (June): 103–42.
이계수. 2011. “강제퇴거와 재개발; 주거권의 재산권적 재구성: 강제퇴거금지법 제정운동에 붙여.” 민주법학 46 (단일호): 13–55.
이재우, 유재윤, 최창규, 홍경구, 강성길, 강동석, and 정소양. 2014. “도시재생특별법의 시행방향과 과제.” 도시정보, no. 382 (January): 3–20.
임윤수, and 최완호. 2014. “도시재생사업의 활성화를 위한 법제 개선방안.” 법학연구 54 (June): 169–87.
조명래. 2011. “문화적 도시재생과 공공성의 회복 한국적 도시재생에 관한 비판적 성찰.” 공간과 사회 37: 39–65.

토　론

이계수 | 건국대학교 법학전문대학원 교수